EL LEVIATÁN DERROTADO

Ediciones Aurora presenta de nuevo el ensayo *El Leviatán derrotado*, editado ya hace casi tres lustros por la Editorial Norma (2004) , obra que, sin duda alguna, significó una oportunidad para que el autor presentara sus lecturas y reflexiones sobre la realidad estatal, asociadas a la comprensión del caso colombiano.

La tesis central expuesta en el libro se refiere a que bajo el nuevo orden imperial, el monstruoso Leviatán bíblico de la teoría hobbesiana no sólo ha salido transformado, como ha ocurrido en otras fases históricas del capitalismo, sino en verdad disminuido y derrotado pues ha perdido su atributo principal: la soberanía. Los Estados-nación, redefinidos como formas sociales o abstracciones reales de la sociedad capitalista, continúan existiendo y siendo necesarios para los intereses colectivos del capital, pero han abandonado los rasgos que los caracterizaron durante casi todo el siglo xx , y han reorientado de manera fundamental su quehacer. Se trata, en efecto, de identificar la declinación progresiva de las soberanías nacionales, y de reconocer la incapacidad de los Estados nacionales para regular los factores de la producción, no a causa de las figuras coloniales o imperialistas de otrora, sino debido a novedosos procesos que no están edificados sobre un único centro nacional hegemónico.

Como lo han reconocido algunos analistas, estas reflexiones llamaban a una comprensión diferente sobre la naturaleza y las transformaciones del Estado, cuya ausencia ha retrasado el entendimiento de la realidad de nuestro tiempo, con las decisivas implicaciones que ello tiene sobre las prácticas políticas. Suponen una ruptura con otras visiones, muy cercanas a la perspectiva althusseriana, que no lograron superar la aproximación del topos jerárquico base-superestructura, para dar paso a una perspectiva de totalidad a partir de la cual el Estado no es un elemento externo ni instrumental, sino uno de los múltiples componentes del sistema de organización social, constitutivo con otras dimensiones de las relaciones de dominación propias del capitalismo.

Esta obra ha sido acogida, especialmente en los primeros años después de su publicación, por profesores y estudiantes universitarios. Compartirla de nuevo sigue siendo pertinente, así hoy el autor haya avanzado en sus formulaciones en el ensayo *Éxodo* que, de alguna manera, constituye una especie de continuidad teórico-política con el que al iniciar el siglo quiso organizar para lograr una comunicación que es, finalmente, el propósito del quehacer intelectual.

VÍCTOR MANUEL MONCAYO C.

EL LEVIATÁN DERROTADO

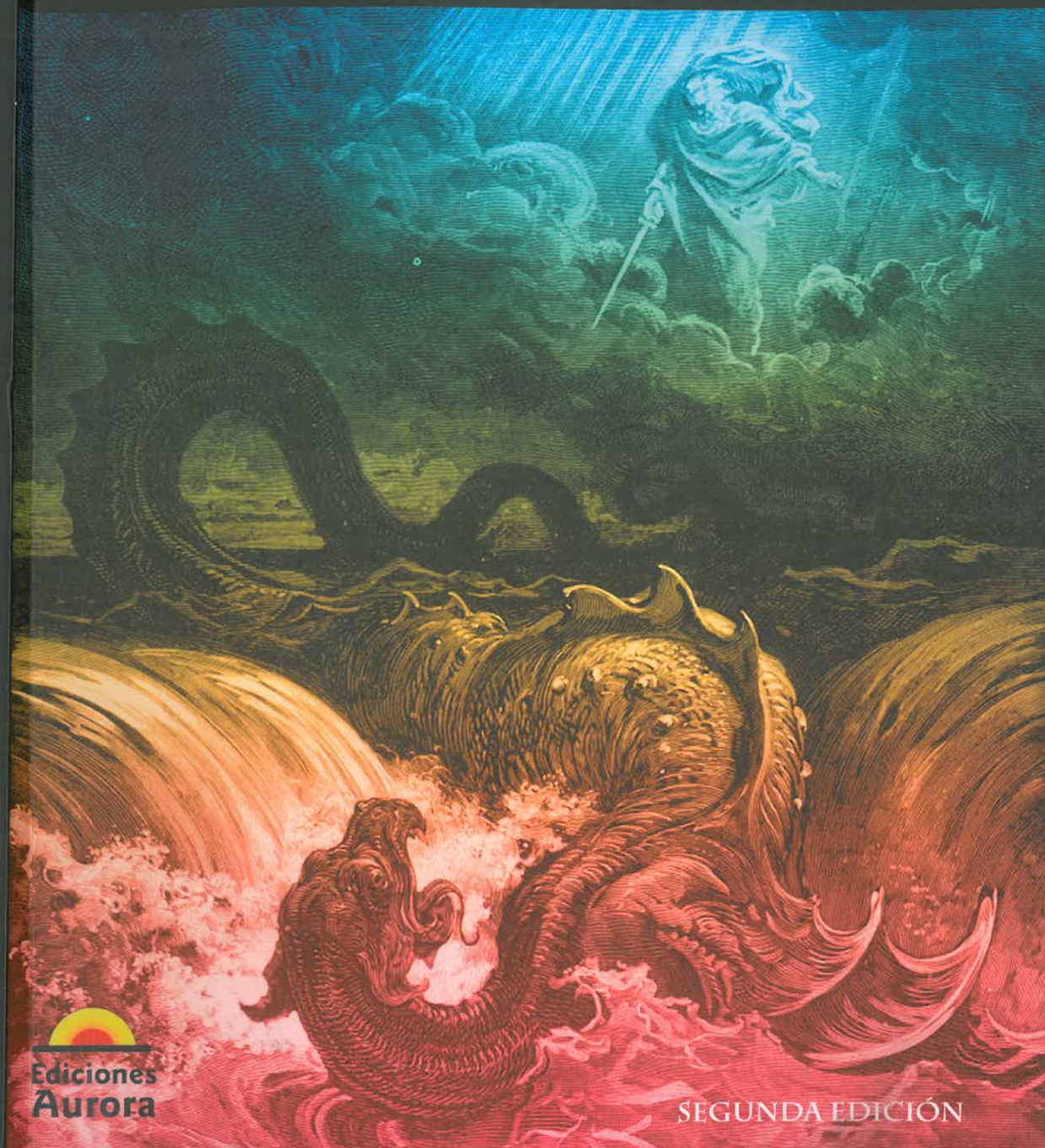
Ediciones Aurora

VÍCTOR MANUEL MONCAYO C.

EL LEVIATÁN DERROTADO

REFLEXIONES SOBRE TEORÍA DEL ESTADO Y EL CASO COLOMBIANO

PRÓLOGO DE TONI NEGRI



Ediciones Aurora

SEGUNDA EDICIÓN

acordado al sindicalismo como institución reivindicativa, que se ve no sólo sustituida, sino superada y desbordada por los nuevos espacios de demanda social.

Finalmente, en el campo específico de la provisión de condiciones indispensables para la reproducción de la fuerza laboral están dadas las bases para eliminar todo privilegio o monopolio estatal, pues a partir de la lógica de que sea la propia comunidad la que evalúe, en términos de costo-beneficio, las mejores alternativas, es posible hallar soluciones de carácter privado, inscritas en el esquema de validación del gasto en función de resultados concretos.

En síntesis, el panorama de la democracia participativa, ligado a la efectiva satisfacción de necesidades básicas, reúne las condiciones acordes con las exigencias de la nueva fase del desarrollo capitalista, pues contribuye en no poca medida a la reducción del tamaño del Estado, a la introducción de óptimas formas de desvalorización a cargo del sector privado, a garantizar eficiencia y eficacia, a universalizar en términos mínimos las condiciones de reproducción de la población y a redefinir las subjetividades desde inserciones ciudadanas y comunitarias, distantes de la participación directa o indirecta en el sector productivo.

Segunda parte

Transformaciones del Estado colombiano

CAPÍTULO I

Particularidades del sistema político colombiano

1. Somos nación

Apenas desprendidos de los lazos coloniales hispánicos, iniciamos el recorrido, a nuestra manera, de la construcción nacional, sin los antecedentes históricos del mundo continental europeo y con la importación de la ideología asociada a la modernidad capitalista. No había nada definido, ni como pueblos ni como territorios. Bien sabemos que el surgimiento del nuevo orden productivo suponía el proceso histórico de la constitución de un pueblo nacional. Ese 'imaginario', esa 'comunidad', que se reconoce como anterior a la institución estatal, que a su turno la identifica como 'suya' frente a otros Estados y que sobre todo inscribe sus luchas políticas en su horizonte, como lo hemos explicado. El proceso exigía también, tal y como también lo hemos ya expuesto, que esa homogeneización nacional estuviera unida a la reivindicación monopólica de un espacio controlado, organizado y regulado, reputado como de dominio eminente de la comunidad política.

Pues bien, el Estado colombiano está organizado y asentado sobre la existencia de un territorio y un pueblo nacionales. La geografía física remite a las divisiones coloniales españolas existentes en la época de la Independencia, con las delimitaciones producidas con posterioridad a la disolución de la Gran Colombia, las amputaciones promovidas por Estados Unidos al inicio del siglo xx y las precisiones fronterizas después de la guerra con Perú. Más allá de pequeñas disputas territoriales y de las pretensiones de Nicaragua sobre la porción insular del Caribe y las de Venezuela en zonas del golfo de Maracaibo, no existen hoy dudas de la soberanía territorial, bien establecida, por lo demás, en las áreas marinas y submarinas, gracias a la labor diplomática de algunos gobiernos.[1]

Por lo que respecta al pueblo nacional, sin que se hayan eliminado ni subsumido

1 Véase Uribe Vargas, Diego, *Mares de Colombia*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2001.

las múltiples diferencias de orden étnico y cultural, la integración simbólica de la comunidad política es también una realidad insoslayable, que se ha venido ampliando y consolidando con el pasado histórico que se ha ido acumulando y con las formas culturales que sin duda se comparten.

Evidentemente estamos reunidos en un territorio, que nos han hecho creer es nuestro, más de cuarenta millones de hombres y de mujeres de múltiples orígenes étnicos, culturales, sociales... Mestizos, indígenas, afrodescendientes, autorreconocidas familias de supuesto reputado origen, gentes del común sin nombre ni pergaminos de nacimiento... A todos nos hicieron nación y así nos consideran para 'organizarnos' debidamente en función de un sistema bien conocido y que a lo largo de sus siglos de dominación nunca ha aportado bienestar real. No ocurrió ello gracias a nuestra voluntad, fue un proceso histórico.

Aunque muchos aún crean que no hemos llegado a ese estadio, somos nación, un pueblo nacional asentado en un territorio, cuyas fronteras y delimitaciones son precisas, con pocas excepciones. Como pueblo nacional hemos contribuido y seguimos cooperando al mantenimiento de la organización social y productiva de la cual hacemos parte. Comulgamos con la falacia de nuestra participación en la constitución del orden político y nuestra memoria es débil para recordar las circunstancias de esas tramoyas en las cuales hilos invisibles nos han movido, muchas de ellas presididas por ambientes de terror, confusión y crisis, como los que estamos viviendo en estos últimos tiempos.

Esa comunidad mantiene la organización social de la cual hacemos parte y soporta, a pesar de todas las limitaciones y deficiencias, el orden representativo. Somos ciudadanos colombianos y como tales nos comportamos, con todas sus consecuencias. Sin embargo, son notorias las expresiones anónimas colectivas de resistencia a la integración, que se materializan en comportamientos apáticos o de consciente indiferencia, sobre todo en lo político. Pero siempre reaparece la nación, así sea en las ocasiones frívolas de los acontecimientos deportivos o artísticos y, muy excepcionalmente, en los de orden cultural, técnico o científico.

Sin embargo, es más que evidente la falacia de su participación en los hechos constituyentes. En efecto, el pueblo nacional estuvo ausente de las incipientes e inestables formas de organización política en el siglo XIX y de las constituciones de Cúcuta, Ocaña, Rionegro y de Núñez y Caro. Similar consideración puede hacerse respecto de la participación popular en el siglo XX, pues el acto plebiscitario de diciembre de 1957 no fue propiamente una manifestación libre, espontánea y soberana de la mayoría de los ciudadanos, y el de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1991, además de no haber comprometido a las mayorías nacionales, se produjo más por la inducción ideológica que por la acción deliberativa, gracias al ambiente creado en la época con ocasión del cambio de Gobierno luego del asesinato de Luis Carlos Galán, los acuerdos de paz con el M-19 y la influencia

creciente del narcotráfico. Más allá de esa falacia, que puede demostrarse en todas las sociedades que reclaman siempre el carácter popular nacional de sus instituciones, nadie puede negar que desde los años ya remotos del siglo XIX y durante todo el siglo XX, incluso bajo el paréntesis de la dictadura militar, hemos tenido y ha regido una Constitución que siempre hemos considerado como obra propia, a pesar de nuestra escasa o ninguna participación en el proceso de su adopción o reforma. La realidad enseña que su vigencia ha sido, más que fruto de actos democráticos, un hecho político incontrovertible, de ninguna manera querido o consentido por el llamado pueblo soberano. En el caso colombiano es muy claro que el constitucionalismo ha brillado con luz propia, sin ni siquiera permitir el menor asumo de poder constituyente, en el sentido de poder real sugerido por Antonio Negri.[2]

2. Un poco de historia

La naturaleza de la organización territorial y, por ende, de la población nacional fue concebida, en los comienzos del Estado nacional, en términos federales. La realidad del siglo XIX imponía esa tendencia. En efecto, la naturaleza de los procesos productivos centrados sobre el cultivo de la tierra y algunas actividades artesanales, así como el tipo de inserción en los circuitos del comercio internacional de la época, unidos al aislamiento geográfico, a la poca generalización de las relaciones mercantiles internas, a la inmovilización de la fuerza de trabajo sometida a relaciones esclavistas o serviles y a una estructura feudataria de la propiedad de la tierra, favorecieron la consolidación de regiones más o menos autónomas, que encontraron expresión bajo un esquema federal, sobre todo en la Constitución de Rionegro de 1863.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XIX se presentan circunstancias que abren paso a una forma central o unitaria de Gobierno. Las reformas liberales levantaron los obstáculos a la circulación de la fuerza de trabajo, permitieron la libre circulación de los bienes inmuebles, eliminaron las barreras fiscales entre las regiones e intensificaron las relaciones mercantiles internas y externas. A su turno, la autonomía de las regiones federadas se exacerbó hasta tal punto que provocó numerosas guerras civiles y un estado permanente de inestabilidad política. La formalización de esa configuración unitaria se alcanza en las constituciones de 1886 y 1910 y se ha conservado, con muy pocas modificaciones, hasta hoy.[3]

2 Negri, Antonio, *El poder constituyente*, Libertarias-Prodhufi, Madrid, 1994

3 Moncayo, Víctor Manuel, "La Constitución de 1886 y la transición al régimen de descentralización territorial", en Rodríguez Salazar, Óscar (comp.), *Estado y economía en la Constitución de 1886*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1986.

3. Rasgos de nuestras instituciones constitucionales anteriores a la reforma de 1991

Apreciemos ahora, de manera breve, cuáles eran los rasgos de la organización estatal colombiana antes de la adopción de la Constitución de 1991, bajo la cual se desplegó el sistema capitalista en nuestra sociedad.

3.1 Prevalencia de las concepciones clásica e intervencionista del Estado

En contraste con las tendencias contemporáneas, la Constitución consagraba, aunque de manera ambigua y contradictoria, sólo los principios clásicos del Estado liberal y, posteriormente, los del Estado benefactor o intervencionista que le fueron adicionados.

La Carta no exigía interacción entre el Estado y los particulares, requisito que hoy sí es proclamado como esencial para la validación de la intervención pública en el mundo contemporáneo. Por el contrario, la Constitución delimitaba rígidamente los sectores público y privado, atribuía al primero el monopolio del poder, y definía esa delimitación y ese monopolio en la estructuración del aparato estatal y en las facultades de las distintas ramas y órganos del poder. El Estado debía impartir pautas (órdenes, derechos y obligaciones) al sector privado, pero no compartir con este sus misiones y responsabilidades.

3.2 Soberanía legislativa y rigidez ejecutiva

En obediencia al secular principio de la soberanía legislativa, la Constitución sólo admitía las leyes orgánicas para ciertas materias de política económica, pero no había ampliado esa modalidad normativa a campos como la estructuración del aparato estatal o el de su relación con la comunidad, ni a las muy cambiantes materias de inversión pública, de servicios públicos o, de manera general, de asignación de recursos por parte del sector público.

Ese principio de la soberanía de la ley debilitaba la sujeción a los llamados criterios ciudadanos de asignación de recursos, que hoy se exigen al Estado. Desde otro ángulo, el mismo imperativo constitucional que imponía la regulación legal de la estructura y funcionamiento del Gobierno traía como consecuencia rigideces anacrónicas y, sobre todo, en las relaciones entre este y el sector privado.

Por esa razón, la rama administrativa se veía forzada a distribuir internamente sus funciones, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos, de manera que el poder público necesariamente adquiría y reproducía una estructura sectorial o fragmentaria, muy diferente y opuesta a la forma integral como se quiere ahora que la comunidad perciba sus necesidades, proponga soluciones y hasta asigne prioridades al gasto.

3.3 Predominio del sistema de control formal

La Constitución establecía el monopolio del control en entidades estatales específicas (la Contraloría General de la República y los organismos homólogos en los ámbitos territoriales descentralizados). A partir de ese esquema, el espíritu de la Constitución inducía la expedición de leyes precisas y detalladas que, a su turno, invitaban al control numérico formal, ordenado por las leyes respectivas y practicado de la manera más rutinaria, meticulosa y antitécnica.

En síntesis, se carecía de instancias apropiadas para la intervención de la comunidad en la función de control, y no existían herramientas constitucionales ni legales eficaces para ejercer controles de gestión y de resultados.

3.4 La participación ciudadana restringida a lo electoral

Las instituciones constitucionales tendían a reducir la participación ciudadana al momento electoral. Otras participaciones previstas en la Carta eran ocasionales, indirectas o, en todo caso, estaban subordinadas a las decisiones de los poderes públicos.

Por otra parte, en lo relativo al mecanismo electoral, la Constitución y la ley favorecían las estructuras partidistas tradicionales de carácter nacional, que obligaban a confiar la representación ciudadana a múltiples candidatos que resultaban distantes e inalcanzables para el individuo o para la comunidad local.

3.5 Ausencia de principios y criterios sobre finanzas públicas

En contraste con los recientes desarrollos de las finanzas públicas,[4] nuestro ordenamiento constitucional anterior se movía en estas dimensiones:

- No consagraba criterio alguno explícito para la tributación y el gasto, y los principios que se deducían de su texto resultaban desconectados de la relación costo-beneficio.
- La participación ciudadana en asuntos fiscales se reducía al proceso electoral.
- Los procesos de aprobación de impuestos y de presupuestos se consideraban como los procesos supremos de las finanzas públicas y de la democracia fiscal.
- No se trazaban criterios para la definición legal de una política compensatoria ni, en general, para la regulación legal de las relaciones fiscales intergubernamentales.
- No se imponían nítidamente los principios de flexibilidad y de transparencia presupuestaria; por el contrario, se consagraban rigideces en los procedimientos y en el tiempo para la modificación del presupuesto público.
- No se prescribía relación alguna entre la intervención fiscal y los precios del mercado, como mecanismo de asignación de recursos y, por esta razón, se subestimaba la importancia capital de los subsidios.

4 Véase al respecto una buena aproximación a estos cambios en Rojas, Fernando, *Economía pública contemporánea*, Esap, Bogotá, 1996.

4. Algunas características del régimen político

Bajo ese esquema institucional, en términos generales el régimen político colombiano ha cumplido las exigencias fundamentales de la democracia burguesa. Salvo el paréntesis dictatorial del gobierno de Gustavo Rojas Pinilia (1953-1957), Presidente, Congreso y organismos administrativos regionales y locales son de elección popular desde 1910, pero solo hasta 1957, la mujer tuvo derecho al voto. A partir de 1986 lo son también los alcaldes municipales y desde la adopción de la Constitución de 1991 igualmente los gobernadores de los departamentos. Ha regido también en Colombia, y continúa rigiendo, la separación de poderes y se consagran constitucionalmente las libertades individuales. En breve, el Estado colombiano ha sido definido como un Estado de derecho.

Ciertamente, ha habido manifestaciones recurrentes o semipermanentes de regímenes autoritarios o de excepción. Se trata de orientaciones que han atentado contra el Estado de derecho y restringido las libertades políticas y civiles, que han nublado en muchas ocasiones la legitimidad interna del régimen y han obstaculizado o entorpecido los esfuerzos de los gobiernos por recibir el calificativo de democracia en los foros internacionales o en el orden nacional. Entre esas restricciones, las principales se pueden agrupar en la siguiente forma:

4.1 Atinentes a la participación en la administración pública y en la disposición de los recursos del Estado o en los procesos de decisiones dentro del sector público

Desde la adopción en 1957 del pacto político conocido como Frente Nacional, se excluyó de la composición de las ramas del poder, especialmente de la ejecutiva y de la judicial, a las personas ajenas a los dos partidos tradicionales: Conservador y Liberal. De esta manera, como en su momento lo comentaron numerosos analistas, el Estado colombiano dejó de ser neutral frente a los partidos, según la concepción filosófica liberal, y se convirtió en un verdadero Estado de partidos, en que uno y otro contribuían paritariamente a la configuración de sus instituciones.

A partir de 1986 se pretendió interrumpir el esquema en lo que atañe a la composición de la rama ejecutiva y se planteó entonces la introducción del modelo gobierno-partido de oposición, característico de sistemas políticos bipartidistas como el británico o el norteamericano.[5]

5 Esta ruptura se precipitó en agosto de 1986. El presidente Barco propuso al Partido Conservador una participación minoritaria en los altos cargos del Ejecutivo, que provocó el rechazo de dicho partido que apenas conservó una participación en algunas instituciones 'técnicas'. De esta manera, aunque subsistía la norma constitucional que imponía una participación adecuada y equitativa del partido contrario al del presidente, se mantuvo durante todo el periodo un gabinete ministerial homogéneo y sólo se presentaron algunos intentos de alianza en enero de 1988, a propósito de una iniciativa de reforma constitucional.

Por otra parte, además de la ausencia de plataformas reformistas significativas que cooptaran a los sectores populares por la vía de las concesiones, los partidos tradicionales se han caracterizado por cerrar la puerta a los caminos pluralistas y de ideas renovadoras, gracias a la práctica del clientelismo. En efecto, debido a la altísima abstención electoral y a la elevada concentración del ingreso, la capacidad de asignar empleos y fondos públicos se ha erigido en poderosa palanca para motivar al elector en favor del candidato que ofrece mayores beneficios económicos.

Si a todo ello se suma la pobreza relativa del país, la marcada estratificación social, las dificultades de movilidad social vertical por vías legales y la incapacidad para acumular los recursos que demanda la economía, se entiende fácilmente cómo el control de las decisiones públicas se ha ejercido directamente o mediante el control de personas dependientes política y económicamente, y ello ha constituido fuente importante de enriquecimiento y de poder en todos los órdenes.

Ese doble fenómeno, de control del electorado y de los recursos públicos para fines personales o partidistas, es lo que se ha llamado *clientelismo*; fenómeno de marcado sabor precapitalista. Ese clientelismo ha funcionado objetivamente en beneficio de los partidos tradicionales y les ha otorgado una ventaja adicional sobre los pequeños partidos o movimientos de oposición que a veces han surgido, que no pueden acceder a los recursos del Estado para fines proselitistas. Todo ello complementado históricamente por el control, de hecho o de derecho, de los medios de comunicación, pues factores económicos y jurídicos de diverso orden han permitido a los partidos tradicionales un acceso privilegiado a los principales medios de comunicación existentes en el país, aunque estas situaciones se han modificado de manera relativa con posterioridad a la Constitución de 1991.

4.2 Relativas al equilibrio entre las ramas del poder y a la garantía de las libertades civiles

Desde 1936 y sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1968, el sistema se caracterizaba por un marcado presidencialismo, con una particular significación en el campo del manejo de la política económica.

Igualmente, el Presidente estaba dotado de amplias facultades para disponer el entonces llamado estado de sitio, con todo lo que ello implicó desde el punto de vista de la suspensión de las garantías civiles y políticas. Así es como los cuarenta años anteriores a la Constitución de 1991 fueron de vigencia casi permanente del estado de sitio. Durante ese mismo lapso se produjeron atropellos a las libertades básicas reconocidas por el régimen, a veces con mayor intensidad y extensión, pero sin que prácticamente ninguno de los gobiernos de esa época pueda declararse exento de esa irregularidad.

En el mismo sentido, durante la vigencia del orden constitucional sustituido en

1991, rigió una notoria excepción a las garantías civiles en virtud de la institución de la retención de personas, que permitía al Presidente de la República, aun en épocas de normalidad, ordenar la detención transitoria de las personas sospechosas de atentar contra el orden establecido, sin que fuera procedente acudir al régimen clásico de habeas corpus.[6]

4.3 Referentes al balance entre las estrategias de corte civil y militar

El equilibrio de las ramas, propio del régimen liberal, se vio también afectado por la injerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos de política interna. Sobre la base del diagnóstico de guerra en distintas zonas del país, las medidas de prevención y de enfrentamiento concedieron autonomía y capacidad de libre intervención a los militares para adelantar la política bélica. Esto llegó hasta el punto de que las políticas agrarias, de obras públicas o de explotación de recursos quedaron subordinadas a la decisión de los altos mandos militares, cuando no ordenadas directamente por ellos. Un buen ejemplo de esto son los planes de pacificación del gobierno de Belisario Betancur y de rehabilitación del gobierno de Barco, orientados primordialmente hacia la dotación de infraestructura para la producción y la reproducción, pero siempre sobre la base de una articulación de las políticas de guerra y de desarrollo.

Por otra parte, con la justificación de la guerra interna y con la inspiración de las doctrinas de la seguridad interior, se produjeron todo tipo de violaciones a las garantías constitucionales. En este sentido, se dieron torturas, desapariciones y asesinatos por organismos militares o paramilitares, que han sido bien documentados por los organismos internacionales y nacionales de protección y defensa de los derechos humanos. El panorama del régimen, además, se veía siempre alterado por la creciente actividad guerrillera, que completaba así un clima bélico-represivo que intimidaba a los movimientos de oposición.

Sin embargo, a diferencia de otros países donde la injerencia estatal fue más evidente, como ocurrió en los del cono sur, en Colombia la guerra no se libraba en nombre y representación del Estado, pues este más bien trataba de cuidar su imagen liberal en el plano formal, aun cuando existen razones para que se sospeche seriamente de su intervención en la'guerra sucia'. Las razones para esa ocultación de las acciones del régimen tenían que ver con la preservación de la imagen ante las democracias europeas social-demócratas o demócrata-cristianas, la no develación de la participación estadounidense, la importancia de mantener la estrategia del diálogo o la necesidad de mantener o ampliar la legitimidad frente a la población.

6 Véase Vázquez Carrizosa, Alfredo, "El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional", en Dobry, y Gallón, Gustavo, *Quince años de estado de sitio en Colombia. 1958-1978*, América Latina, Bogotá, 1979.

Pero, aunque esos factores incidían en los rasgos autoritarios del régimen político colombiano y determinaban la actitud de incredulidad frente a la democracia, deben ser relativizados y contextualizados. En ningún momento se presentó una prohibición absoluta de formación de partidos y movimientos políticos, y efectivamente los hubo, incluso con relativo éxito, aunque efímero; el presidencialismo no tenía un linaje represivo sino redistributivo, pues en cabeza del jefe del Estado estaban situadas las competencias de intervención y de acción social, y aun cuando existía militarismo, no se dieron condiciones golpistas, pues la clase militar estaba desprestigiada por su ineficacia frente a la lucha guerrillera y la acción del narcotráfico.

el plazo más breve posible, para que sobre la pacificación así obtenida puedan acelerarse los procesos de la nueva fase del capitalismo sin los contratiempos y los obstáculos que a lo largo de los dos o tres últimos decenios han tenido.

En síntesis, todo se orienta a minimizar la organización del Estado; a contribuir a los necesarios procesos de abaratamiento o desvalorización de ciertos bienes y servicios, especialmente los relacionados con las condiciones de existencia de la población, gracias a la utilización de las formas mercantiles y a las contribuciones comunitarias; a velar por una universalización del mínimo de condiciones para la actividad social y productiva; a garantizar un Estado eficaz y eficiente en las tareas redefinidas que asume, y a impedir nuevas formas organizativas que sustituyan, en el terreno del enfrentamiento, a las partidistas o sindicales ya liquidadas.

CAPÍTULO IV

La justicia: viejos y nuevos problemas

Cuando aún no se ha borrado de nuestras retinas la imagen del Palacio que fue la sede de los más altos cuerpos de la organización judicial, ardiendo en llamas en los primeros días del mes de noviembre de 1985, y convertido en una gigantesca hoguera que consumió por igual a altos magistrados y a jefes guerrilleros, a auxiliares del aparato estatal y a románticos jóvenes alzados en armas, a abogados y visitantes ocasionales, y a los mismos principios y valores de organización y funcionamiento tanto del Estado de derecho como de la organización subversiva, resulta francamente paradójico reflexionar sobre la justicia en un país que, como Colombia, ha vivido a lo largo de su historia sumido en violentos enfrentamientos; primero, en razón del conflicto desatado durante decenios entre los adherentes sentimentales de los partidos políticos tradicionales, después a raíz de la presencia en el escenario contradictorio de grupos que han optado por la vía armada para la toma del poder y la transformación revolucionaria, y luego por la acción decidida, desbordada e incontrolable de las organizaciones ligadas al narcotráfico y de las bandas de paramilitares.[1]

Sin embargo, en Colombia la justicia en su organización, en sus características o en su funcionamiento, siempre ha sido un tema sobre el cual se regresa periódicamente para plantear soluciones a lo que se describe insistentemente, en los mismos términos, como su situación crítica. Pareciera como si fuerzas anónimas clamaran, con cierta intermitencia, por la vigencia de los valores de igualdad, neutralidad e independencia,

1 Estas circunstancias, unidas a la altísima delincuencia común que generan las condiciones de atraso y miseria, hacen que los indicadores señalen a Colombia como uno de los países más violentos, hasta el punto que investigaciones realizadas en los años noventa calculaban la tasa promedio de homicidios en 77 por 100 000 habitantes, sin duda una de las más altas del mundo y tres veces mayor a la de países como Brasil y México. Esta es la verificación, basándose en datos de la Policía Nacional, hecha por Armando Montenegro, en Justicia y desarrollo, Seminario Justicia y Desarrollo, abril, 1994. Una excelente presentación de la situación de violencia se encuentra en Rodrigo Uprimny y Alfredo Vargas, en "La palabra y la sangre. Violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia", en Palacio, Germán (comp.), *La irrupción del paraestado*, ILSA-CEREC, Bogotá, 1990.

a los cuales siempre se asocia la justicia en un Estado de derecho; como si de alguna manera el Estado y la sociedad política que este constituye, manifestaran su preocupación por su lugar y su función dentro del tradicional esquema de la tridivisión de poderes, que al fin y al cabo es la matriz de la organización del Estado contemporáneo.

Es indudable que desde hace ya cuatro o cinco lustros, el Estado colombiano inició el camino de una profunda reorganización estructural y funcional, en correspondencia con las nuevas exigencias que la época contemporánea ha planteado al conjunto de las sociedades nacionales, aunque en cada caso operan en grado diverso y siempre con características muy particulares.

Como lo hemos señalado, ese proceso compromete, sin lugar a dudas, todas las órbitas y dimensiones del Estado colombiano, incluida obviamente la referente a la administración de la justicia, a pesar de que en este caso se trate de una de las misiones clásicas de la organización política, respecto de la cual bien podría pensarse que no tendría por qué verse afectada por esas tendencias de reorganización que están a la orden del día.

Sin embargo, es preciso advertir que esas transformaciones de la justicia, acordes con los imperativos de los nuevos tiempos, no tienen en el caso colombiano la misma transparencia que es posible advertir en otros campos de la institucionalidad estatal; pues cuando se trata de la justicia, como en ningún otro escenario, coexisten también otras determinaciones más próximas a nuestra propia circunstancia, que demandan igualmente modificaciones importantes. Esto es, en el panorama de reestructuración de la justicia se entrecruzan los cambios de fondo que reclama esta época, con las urgencias que la asedian en el terreno de las condiciones concretas del acontecer de nuestro régimen político, que tienen evidentemente un papel mucho más protagónico.[2]

1. Algunos antecedentes[3]

La manifestación del propósito reformista de la justicia fue particularmente clara y reiterada en la coyuntura de 1974-1975. En efecto, en estos años, bajo el gobierno

2 El reconocimiento de la reactualización de la problemática de la administración de justicia en el mundo de hoy, aun cuando desde una perspectiva diferente, se encuentra en el texto "La justicia y el Congreso. Instituciones claves para la gobernabilidad", de Fernando Cepeda Ulloa, en *Revista Política Colombiana*, vol. IV, No. 1,1994. Para este autor, la consideración que se otorga a los aspectos institucionales y sociales y no sólo a los económicos y tecnocráticos, obedece a la necesidad de un sistema de gobernabilidad global, que sustituya al paradigma de microgobernabilidad o gobernabilidad sectorial predominante hasta hace algunos años. Más recientemente, un panorama más completo de esas tendencias se puede apreciar en Santos, Boaventura de Sousa y García Villegas, Mauricio, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Siglo del Hombre, Bogotá, 2001.

3 Se ha considerado pertinente y conveniente detenerse en los antecedentes de las políticas y medidas actuales, pues, como se podrá apreciar, permiten ver mejor su sentido. Por otra parte, muchos de los debates y problemáticas se repiten ahora aunque con otros matices, de manera que su consideración ilustra muy bien el sentido de lo que sólo es nuevo parcialmente.

de Alfonso López Michelsen, aflora la necesidad de una estrategia reorgánica de nuestro desarrollo capitalista, inscrita en el contexto de lo que desde entonces se convino en denominar *nuevo librecambismo o neoliberalismo* que, además de los elementos relativos a la apertura a la ley internacional del valor, a la revisión de la estructura proteccionista, al enfrentamiento de la rigidez del sistema laboral y a la reordenación del régimen fiscal y de administración territorial en orden a universalizar las condiciones básicas de reproducción, incluía la necesidad de afrontar la reforma de la justicia mediante una enmienda constitucional.

Frustrada esta, la misma preocupación reformista renace en la administración de Julio César Turbay Ayala, que logra expedir un nuevo Código Penal (1980) y adoptar una reforma de la Carta (1979) que, entre otras innovaciones, transformaba la estructura de la organización judicial para permitir una mayor injerencia en ella de la actividad policiva de la rama administrativa. La invalidación constitucional de esta reforma dejó nuevamente en suspenso la urgencia que se había señalado, pero los trabajos en la misma dirección continuaron y, precisamente, arrojaron luego una reforma de la legislación procesal penal, que decantó y cristalizó ciertos principios y orientaciones que tozudamente venían siendo acariciados en los años precedentes.

Es indudable que, desde entonces, el proceso de reorganización o de reestructuración de la justicia comprometía también el funcionamiento de los aparatos estatales y, entre ellos, el encargado de la administración de justicia, así las líneas de su reforma no aparecieran todavía con plena nitidez, sino que apenas empezaran a insinuarse. La justicia, como parte del complejo engranaje estatal, es una estructura amplia, densa, plenamente sumergida en el piélago de las ideologías jurídicas y, sobre todo, cargada de múltiples especificidades, derivadas tanto de las particularidades históricas de nuestro desarrollo y de las distintas coyunturas como de las diferentes esferas afectadas por la normatividad a la cual sirve el aparato judicial.

La estructura de nuestra Rama Jurisdiccional siempre ha estado caracterizada, como en cualquier otro Estado de derecho, por su autonomía e independencia de las ramas Legislativa y Ejecutiva, aunque colabore armónicamente con ellas en el cumplimiento de las misiones centrales de la organización en su conjunto. Por su origen, tuvo en otras épocas un vínculo con el órgano legislativo que designaba a los miembros de las corporaciones de la esfera suprema, pero después funcionó según el esquema que entre nosotros se conoció como de la cooptación, en virtud del cual esas mismas corporaciones proveían los cargos vacantes y, a su turno, ellas designaban, con sujeción a pautas de carrera judicial, los componentes de los órganos de las instancias inmediatamente siguientes que, por su parte, tenían idéntica capacidad para el nombramiento del personal de los ámbitos inferiores. Sin embargo, en su funcionamiento o en su operación, los órganos de la Rama Jurisdiccional carecían de autonomía en los aspectos presupuestales y quedaban, por lo tanto, subordinados a las decisiones que en dicha materia adoptaba la Rama Ejecutiva.

Desde otra perspectiva, es importante distinguir la diferente significación que en materia de administración de justicia tiene el conjunto de organismos vinculados con el tratamiento penal de los restantes. En efecto, estos últimos, en cuanto se refieren a lo civil, a lo comercial o a lo laboral, están directamente relacionados con el acontecer de la vida mercantil y de la organización y operación del sistema productivo en general y de sus unidades en particular; mientras que aquel (el penal) es un elemento más entre las formas de control de la población, que guarda marcada semejanza con aquellas que representan la escuela, los centros hospitalarios o de salud, la familia o el Ejército o la Policía, pues, como lo ha planteado Foucault, la existencia social de la delincuencia es útil para que haya orden, para que se reconozca como necesaria la Policía.[4]

Las tendencias de reforma de todo ese aparato estatal, que significa la administración de justicia, se han referido por igual a sus aspectos propiamente orgánicos, a su productividad, a los distintos campos que comprende y, entre ellos, especialmente a la materia penal, en razón de la significación social y política que hemos subrayado; pero más allá de los aspectos de detalle o específicos, que se plantean como necesidades de modificación o de ajuste, es posible situar el análisis en un ámbito más general, para definir los temas que representan los núcleos centrales de la discusión reorgánica, e identificar de una manera más política lo que habitualmente esconde el tecnicismo jurídico.

Entre esos puntos nodales del debate reformista se han destacado aquellos que giran alrededor de la inclinación democrática o autoritaria del régimen y que, en el caso colombiano, estuvieron íntimamente ligados a la vigencia, durante largos años, del régimen de estado de sitio y con el resultado de su práctica, en cuanto a la institucionalización de la justicia penal militar para el enjuiciamiento de civiles, así como con las orientaciones que han propendido por introducir el sistema acusatorio en el proceso penal, para lográr con este la ingerencia policiva en la actividad judicial.

En íntima relación con las particularidades de la autonomía de la Rama Jurisdiccional, surgidas del tipo de régimen político nacido del Frente Nacional, también puede considerarse como punto importante de debate el papel, ciertamente político, que desempeñó en su momento la Corte Suprema de Justicia, a través de

4 Sobre el particular se expresa así Foucault: "La sociedad sin delincuencia. ¡Con ello se soñó a finales del siglo XVIII. Y después, inmediatamente, pfft! La delincuencia era demasiado útil para que se pudiera soñar algo tan tonto y tan peligroso como una sociedad sin delincuencia. Sin delincuencia, no hay policía. ¿Qué es lo que hace tolerable la presencia de la policía, el control policial a una población, si no es el miedo al delincuente? Usted habla de una suerte prodigiosa. Esa institución tan reciente y tan pesada de la policía no se justifica más que por esto. Si aceptamos nosotros a estas gentes de uniforme, armadas, mientras nosotros no tenemos el derecho de estarlo, que nos piden nuestros papeles, que rondan delante de nuestra puerta, ¿Cómo seria esto posible si no hubiese delincuentes? ¿Y si no saliesen todos los días artículos en los periódicos en los que se nos cuenta que los delincuentes son muchos y peligrosos?". Foucault, Michel, *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1979, pp. 95-96.

sus decisiones de inconstitucionalidad, que alteraron y desarticularon importantes orientaciones gubernamentales. Mereció también atención, como un punto esencial de discusión, el tratamiento de la delincuencia común, el régimen para la de 'cuello blanco' y, en especial, la problemática de la de tipo político.

Finalmente, siempre estuvo, como ahora, al orden del día la preocupación tecnocrática por la eficiencia de la justicia y por su productividad en todos los órdenes. Estudiaremos con algún detalle estos antecedentes así: en un primer apartado, lo relativo a la justicia penal militar como alternativa a la ordinaria y a la tendencia acusatoria de las instituciones penales, para considerar, luego, la injerencia política de los órganos jurisdiccionales y el tratamiento de la delincuencia política o común y, finalmente, los aspectos de orden puramente técnico-administrativo.

1.1 Entre la democracia y el autoritarismo

Todo régimen político oscila, en mayor o menor grado, entre la vigencia de formas y comportamientos democráticos y la instauración de tendencias autoritarias, que representan, al final de cuentas, las dos grandes inflexiones estratégicas del Estado frente a las distintas coyunturas que debe afrontar, tanto en lo relativo a la organización de la hegemonía como en lo referente al control e integración de la lucha de clases. Y la justicia, como parte de los aparatos estatales, no escapa a ese vaivén reorgánico del régimen, si es preciso que sus estructuras, sus principios y su mismo funcionamiento deban alterarse, en uno u otro sentido, en armonía con las exigencias del momento histórico.

En Colombia, aunque el caso es bien distinto de las experiencias de otras formaciones sociales que han vivido y viven circunstancias exceptivas de la democracia, bajo crudos regímenes dictatoriales que han destruido hasta la propia tridivisión del poder y la autonomía e independencia de la Rama Jurisdiccional, se han dado modalidades de interrupción de las llamadas formas ordinarias del régimen democrático, que han comprometido la operación del sistema judicial, frente a las cuales precisamente se han levantado aspiraciones de retorno o de regreso a una vigencia más plena del Estado de derecho. A ese escenario pertenecen, en términos generales, los aspectos que consideraremos seguidamente:

1.1.1 Estado de sitio y justicia penal militar

Como es bien sabido, lo que se conoce en derecho constitucional como el estado de sitio (que fue la denominación utilizada en Colombia hasta 1991) responde a la necesidad del Estado de derecho de regular incluso aquellas formas relativamente exceptivas del régimen constitucional ordinario, para de esa manera legitimar debidamente la suspensión de ciertas garantías consideradas básicas o esenciales, en

aras de restablecer la normalidad que puede verse alterada por circunstancias de diverso orden, generalmente asociadas con acontecimientos que ponen en peligro la vigencia de las instituciones y la misma estabilidad de las autoridades.

En Colombia, aunque con numerosas variaciones procedimentales y de contenido, el mecanismo del estado de sitio no sólo tuvo una larga tradición de consagración en el Estatuto fundamental, sino que fue amplia y casi que permanentemente utilizado, hasta tal punto en que se afirmó con razón que el régimen ordinario se convirtió en lo realmente excepcional.

Más allá de los aspectos puramente jurídicos sobre los requisitos formales y materiales para su declaratoria, sus límites y la real o ficticia operatividad de los instrumentos consagrados para controlar su ejercicio, lo que importa destacar es que, además de su utilización para fines estrictamente militares, de restricción de libertades y garantías individuales (como el derecho de reunión, el derecho de locomoción, la libertad de información y prensa, los derechos de asociación y huelga, las garantías de estabilidad laboral, etc.), el estado de sitio se empleó para alterar el funcionamiento de la justicia y para sustraerla de las reglas básicas que la rigen en nuestro orden constitucional y legal y, específicamente, para instituir una administración de justicia confiada a la organización militar y encargada del juzgamiento del personal civil en el evento de determinadas conductas delictivas, para definir o complementar los tipos penales o para modificar las penas y para desconocer las garantías del debido proceso e incluso el propio derecho a la vida y a la integridad personal y familiar.

Nuestra anterior Constitución efectivamente autorizaba un régimen especial de orden penal y de juzgamiento para los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, confiado a cortes marciales o a tribunales militares[5]. A partir de 1964 se inició una práctica, que concluyó luego por decisión de la Corte Suprema de Justicia, conforme a la cual (en virtud de la declaratoria de estado de sitio) se confiaba a esos órganos castrenses tanto el juzgamiento de delitos cometidos por militares fuera de servicio como el de aquellos atribuibles a civiles. En desarrollo de esa práctica se volvió común que, una vez declarado el estado de sitio, se estableciera mediante decreto presidencial que la denominada *justicia penal militar* conociera de los delitos políticos, de la asociación para delinquir (para no aplicar las penas más benévolas de la rebelión, sino las propias de delitos conexos con la actividad subversiva, como el robo, la falsedad documental, el homicidio en combate, etc.) y de delitos independizados de la rebelión como el secuestro, el porte de armas o de explosivos, etc.

El punto más alto de ese proceso de desarticulación de la jurisdicción ordinaria mediante su sustitución por la justicia militar empezó a producirse en la parte final de 1976. Declarado el estado de sitio en octubre de ese año, se atribuyó una

5 Artículo 170 de la Constitución Política de 1886.

vez más competencia a los cuerpos de justicia castrense para conocer de delitos cometidos por civiles y se instituyó la eliminación de todo recurso de apelación para las sanciones por posesión, producción o comercialización de armas o elementos bélicos y, lo que es más grave, se establecieron como conductas reprimibles con sanción de arresto por seis meses, hipótesis íntimamente ligadas con el ejercicio de los derechos de reunión, locomoción, y expresión.[6]

El tono represivo se acentuó en diciembre del mismo año, al institucionalizarse con el nombre de *caución de buena conducta* la posibilidad de arrestar indiscriminadamente, sin causa alguna, a cualquier persona por la sola circunstancia de que sus antecedentes, actividades, hábitos o formas de vivir "hagan temer que van a incurrir en delito o contravención", o que por sus antecedentes penales o policivos se pueda "sospechar que van a cometer" otra infracción, o simplemente a los transeúntes o viajeros sospechosos o a quienes perturben la tranquilidad del vecindario con injurias o amenazas o invadan predios económicamente explotados; conductas todas confiadas a la sanción por parte de las autoridades de policía.[7]

Finalmente, luego del paro insurreccional del 14 de septiembre de 1977,[8] y frente a las francas y decididas exigencias represivas del estamento militar, el Ejecutivo introdujo una nueva causal de exclusión de antijuridicidad del homicidio, al consagrar que el hecho se justifica cuando se comete por miembros de la Fuerza Pública cuando "intervengan en operaciones planeadas para prevenir y reprimir los delitos de extorsión y secuestro, producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes". Esto, dicho en otras palabras, equivalía al establecimiento de la pena de muerte, que efectivamente fue en lo sucesivo aplicada en casos que fueron ampliamente conocidos y debatidos por la opinión. Por ejemplo el del barrio El Contador, en Bogotá, donde los cuerpos armados abatieron a siete personas, justificando su acción como parte de un plan que inicialmente se dijo era contra secuestradores y, luego, contra ladrones de vehículos o contra narcotraficantes, circunstancias de las cuales ninguna pudo finalmente establecerse.

La militarización de la justicia y el acento represivo de los tipos penales como instrumento para eliminar toda expresión de inconformidad, adquirieron finalmente plena coherencia con el tristemente célebre estatuto de seguridad,[9] que perfeccionó el régimen aplicable a los delitos políticos, ahondó su confusión con los delitos comunes para legitimar la acción represiva y permitir mayores sanciones, institucionalizó como delitos "la perturbación del orden público" y "la alteración del pacífico desarrollo de las actividades sociales" y profundizó y amplió el régimen de juzgamiento de los civiles por las autoridades militares y por los jueces y tribunales castrenses.

6 Decretos 2193, 2194 y 2195 de 1976.
7 Decreto 2578 de 1976.
8 Moncayo, Víctor Manuel, *Luchas obreras y política laboral*. La Carreta, Bogotá, 1978.
9 Decreto 1923 de septiembre de 1978.

Sin embargo, como tendremos ocasión de considerarlo a propósito de la tendencia a la introducción del régimen policivo en el sistema de administración de justicia, esa excepcionalidad, derivada de la aplicación del régimen del estado de sitio, trató de ser sustituida por mecanismos más permanentes que ampliaran las funciones policivas de la rama administrativa del Estado o de órganos más o menos directamente bajo su órbita de influencia. Tal intento se hizo mediante una reforma constitucional que fue adoptada en 1979, pero que la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional, en una de las decisiones que precisamente representa uno de los casos más significativos de su injerencia en el acontecer político.

La excepcionalidad vuelve en medio del paréntesis que representa el llamado proceso de paz adelantado por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) , a raíz de la necesidad de atender de manera rápida y eficaz la osada acción de los narcotraficantes. Una vez más se altera el principio del juzgamiento de los civiles por los órganos de la jurisdicción ordinaria, y se asigna a los cuerpos de la 'justicia castrense' la competencia para conocer los delitos instituidos para combatir el comercio ilícito de estupefacientes.

Como se podrá apreciar, el sentido de este rápido vistazo a la utilización de las facultades derivadas del estado de sitio no es otro que el de mostrar con nitidez cómo el debate sobre la interrupción del principio básico de operancia de la justicia ordinaria para el juzgamiento de civiles, ha estado siempre presente en el escenario político colombiano, y cómo a su alrededor se han tejido posiciones e interpretaciones que, finalmente, remiten al sacrificio o reivindicación de lo que se considera un elemento esencial del funcionamiento democrático.

Aquellos que legitiman la intervención del estamento militar, la ponderan por su imparcialidad, celeridad y eficacia, frente a la incapacidad progresiva de la jurisdicción ordinaria para impartir o administrar justicia, y llegan incluso a plantear que no hay nada esencial en la sustitución, pues simplemente se trata de que el juez no se vista de civil sino con traje verde oliva o de camuflaje, como una medida patriótica para bien de la salud de la República.[10]

Pero claro está que el funcionamiento concreto de esos militares, convertidos en jueces por obra y gracia de una decisión de estado de sitio, muestra muy bien las ventajas políticas de abandonar el principio de la separación de las ramas del poder público. El procedimiento militar abre la vía para las capturas sin previa orden escrita y en forma

10 El comentarista que se identificaba con el seudónimo de Pangloss se preguntaba en julio de 1979: ¿Cambia sustancialmente un ciudadano colombiano cuando cambia su everfit por un traje verde oliva o al revés? (el everfit alude a una marca muy conocida de vestidos para hombre). Véase *El Espectador*, Bogotá, 18 de julio de 1979. Por otra parte, quien en 1979 se desempeñaba como ministro de Defensa, Luis Carlos Camacho Leyva se expresaba sobre el particular así: "A los militares no nos gusta administrar a los civiles la justicia, pero por la salud del país y por la necesidad de restablecer el orden público, tenemos que asumir esa función cuando el gobierno así lo decreta". *El Siglo*, Bogotá, 4 de agosto de 1979.

abiertamente arbitraria y violenta, para incomunicar absolutamente al sindicado y someterlo a prácticas de interrogatorio y de confesión provocada mediante torturas, para impedir el ejercicio de la garantía de *habeas corpus*, para restringir el derecho de defensa y hasta para quebrantar el principio penal de la favorabilidad, amén de todo tipo de irregularidades de orden procedimental.

Obviamente, frente a esa aberrante realidad florecen aspiraciones y reivindicaciones democráticas por el retorno a la vigencia de la justicia ordinaria o regular, que si bien se explican como manifestaciones tendientes a combatir en el mismo terreno planteado por los valores de la democracia burguesa, siempre pierden de vista los elementos estructurales del sistema y, sobre todo, olvidan que el Estado no deja de ser la forma social de la dominación capitalista, cualquiera que sea el ropaje con el cual tenga coyunturalmente que presentarse.

Así es como en marzo de 1987 se celebraron, en términos de una verdadera restauración de los valores supremos de la democracia, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia que, apartándose de una jurisprudencia reiterada durante años, asumió la declaratoria de inconstitucionalidad de un decreto de estado de sitio que confiaba a la 'justicia militar' el conocimiento de todos los delitos relacionados con la producción y comercialización de narcóticos y sometía al mismo régimen de competencia el porte ilegal de armas.

Es indudable que se trataba de decisiones con un rigor lógico incontrovertible, pues los preceptos de nuestra Carta eran categóricos en restringir la acción de los cuerpos castrenses a los delitos o infracciones cometidos por el personal militar y en razón del servicio, y era inadmisible justificar la justicia militar por la inoperancia de la ordinaria, por cuanto ello podía también permitir que las Fuerzas Armadas fungieran de legisladores o de presidente de la República, dado el caso que se juzgara al Congreso o al Ejecutivo como ineficaces.

No obstante, la restauración del rigor de la separación de poderes y de la autonomía de la Rama Jurisdiccional no significaba que hubiera desaparecido o que siquiera se hubiera morigerado la significación del Estado como forma social de la dominación. Las decisiones de la Corte Suprema ciertamente desarticularon una de las posibilidades que siempre se abría cuando se decretaba el estado de sitio, que condujo a que el ex presidente López Michelsen considerara que este había dejado prácticamente de ser útil; pero ello no quería decir que el Estado hubiera perdido todo medio o instrumento para organizar su hegemonía, pues precisamente una de sus mejores virtudes es siempre hallar vías, ajustadas a la legalidad o debidamente legitimadas, de enfrentar sus coyunturas críticas.

Las sentencias que impidieron que se empleara el estado de sitio para alterar el principio de la separación de poderes eran un llamado a encontrar prontamente otros mecanismos normales de acción, con los cuales se lograran idénticos o mejores resultados, como los que se introdujeron entonces en un nuevo Código de Procedimiento Penal y los que se plantearon en las iniciativas de institucionalizar lo que ordinariamente se

hacía bajo el régimen de estado de sitio. Se trataba de regresar a la normalidad, pero con reglas nuevas que posibilitaran actuar eficazmente y con sujeción a las formas jurídicas, contra toda manifestación de alteración o desconocimiento del orden político.[11]

1.1.2 Tendencias policivas y sistema acusatorio

En la perspectiva que acabamos de evocar, el desgaste de los mecanismos de excepción, a que se acudía para enfrentar la delincuencia política y todos los brotes de inconformidad social —con ayuda del régimen de estado de sitio, que justamente llegó a su límite máximo cuando la Corte Suprema de Justicia consideró que era constitucionalmente improcedente continuar atribuyendo a las Fuerzas Militares el juzgamiento de civiles—, provocó una creciente preocupación por encontrar medios 'normales', adecuados a la vigencia de las instituciones y respetuosos, así fuera aparentemente, de los principios democráticos.

El principal y más coherente esfuerzo en esa dirección fue, evidentemente, el proyecto de reforma de la administración de justicia, que alcanzó a dar sus primeros pasos en 1979, al aprobarse la reforma constitucional de ese año que, finalmente, se frustró por decisión de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. Sus principales líneas eran las que a continuación se sintetizan:

> • La Rama Ejecutiva se instituía como cogestora de la administración de justicia, al atribuírsele al presidente de la República funciones en relación con la creación, la supresión y la modificación de los órganos y empleos de la Rama Jurisdiccional, que hasta ese momento correspondían al órgano legislativo. Igualmente, el presidente de la República adquiría capacidad de intervención en la Rama Jurisdiccional, debido a su participación en la designación inicial de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y, a través de este, en la de los de la Corte Suprema de Justicia, y en razón de su capacidad de intervención en los procedimientos penales a través de la Policía Judicial.
>
> • La organización de una entidad (el Consejo Superior de la Judicatura) de origen gubernamental inicial, como supremo juez de los jueces, como valorador de su conducta, como filtro para sus nominaciones y ascensos; en síntesis, como un cuerpo externo a la Rama Jurisdiccional, con una función policiva o de supervisión antes que de aplicación objetiva o neutral de la ley.
>
> • La reorganización de la Corte Suprema para permitir que su composición estuviera indirectamente determinada por el Consejo Superior de la Judicatura, y poner fin de esta manera a una tradición de autonomía, que es la que había permitido la relativa independencia de la Corte en sus decisiones.
>
> • La separación entre las funciones de la Procuraduría General de la Nación —especializada en la tutela de los derechos humanos y de las garantías sociales y, entre estos, del derecho de defensa y del debido proceso penal— y las de una nueva institución denominada Fiscalía General —encargada de la función estatal de la acusación, inquisición, persecución e investigación de posibles delitos y de potenciales delincuentes—. Esta Fiscalía, cuya cabeza debía ser designada por la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por el presidente de la República, para así asegurar el vínculo con la Rama Ejecutiva, era el soporte institucional de la introducción en el procedimiento penal del sistema acusatorio, y la consagración de un aparato típicamente extrajudicial para asegurar la eficacia investigativa en la etapa sumarial.
>
> • Esa innovación del sistema acusatorio, aunque no necesariamente coincidía con formas autocráticas del poder estatal, obedecía "a la necesidad de sustituir los elementos embarazosos de la justicia penal militar por las apariencias de un retorno a la normalidad jurídica, manteniendo sin embargo la continuidad de los elementos penales de excepción". De esa manera, se podía consagrar normalmente una modalidad de investigación criminal orientada y eficiente; se hacía posible construir todo el edificio probatorio para presentarlo al fallador, quien no estaba habilitado para rehacerlo, y se escindían radicalmente las etapas del sumario y el juicio, haciendo de la primera el reino de lo oculto, del misterio policivo, de la arbitrariedad estatal, y de la segunda, la esfera aparente de la claridad judicial, de la racionalidad jurídica, del Estado de Derecho.

En síntesis, como bien lo anotaba Fernando Rojas:

> La reforma a la administración de justicia de 1979 reproduce taimada y temerosamente los principales elementos de excepción que venían dominando la represión de la peligrosidad popular desde hace cuatro o cinco años. Es una continuidad disimulada, en cuanto reviste la violencia penal de ropajes más normales [...] La actuación de la nueva policía judicial es una de las mayores esperanzas del capital para llevar a cabo el levantamiento del estorboso Estado de sitio y el abandono (así sea transitorio) de la justicia penal militar.[12]

Como ya lo hemos anotado, esa significativa reforma, aunque alcanzó a ser desarrollada basándose en facultades otorgadas por la Ley 6 de 1979, se vio bruscamente detenida por la decisión de inconstitucionalidad de la reforma de la Constitución, que establecía sus elementos esenciales. Pero, como la necesidad política permanecía, en 1983 se sometió a consideración del Congreso un proyecto que recogía buena parte de los principios cuya aplicación se había visto frustrada. Para aquellos delitos íntimamente vinculados con las organizaciones subversivas, como la extorsión, el secuestro y el terrorismo, se autorizaban jueces y procedimientos especiales y se preveía que la competencia podía ampliarse por decisión gubernamental; se proponían mecanismos propios del sistema acusatorio, como la recompensa económica al delator y el indulto al copartícipe que aportara prueba de responsabilidad contra los autores; se planteaba facultar a las autoridades militares y de policía para capturar sin orden escrita del

11 Una buena síntesis de las características de la justicia militar en la práctica se encuentra en Salamanca Correa, Adolfo y Aramburo R., José Luis, "El cuadro de la justicia", en *Controversia*, Bogotá, Cinep, No. 94, 1981, pp. 47-74.

12 Rojas, Fernando, "¿El Estado en los ochenta. Un régimen policivo?", *Controversia*, Nos. 82-83, Bogotá, Cinep, 1980, pp. 104 y ss.

juez; se sugería que se exigiera prueba específica para la absolución y se contrariaba así el clásico principio del *in dubio, pro reo* y, en general, se proponían medidas diversas restrictivas del derecho de defensa y del debido proceso. Así fue como se expidió la Ley 2 de 1984, pero su declaratoria parcial de inconstitucionalidad desarticuló su vigencia y ello dio lugar a que el Congreso facultara al presidente por medio de la Ley 52 de 1984 para adoptar la reforma del procedimiento penal, como efectivamente ocurrió.

Al limitarnos a apreciar la presencia en esas instituciones de la inflexión policiva y acusatoria, es conveniente recordar cómo el propósito gubernamental se focalizaba principalmente en la organización de la llamada Policía Judicial, a cuyo cargo estaría la fase investigativa y toda la labor de construcción probatoria. Esa Policía Judicial estaba en lo fundamental conformada por cuerpos de origen típicamente policivo y militar, como quiera que a ella pertenecían los miembros de organizaciones de la Policía Nacional, del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y del Ejército, y personal de las dependencias de control aduanero, bajo una dirección más formal que real de la Procuraduría General.

Ese sistema de Policía Judicial evidentemente planteaba numerosos problemas, como los que sintetizaba así uno de los más destacados juristas en 1978:

> El ensayo que se viene haciendo de colocar a la Policía Judicial como una dependencia de la Procuraduría General de la Nación ofrece diversas dificultades: los funcionarios de la Policía Nacional que deben estar a órdenes de la Procuraduría son remisos a obedecer por razones disciplinarias de su jerarquía. La Procuraduría no parece tener, por lo menos hasta ahora, la disponibilidad absoluta sobre el cuerpo de policía de vigilancia o policía científica, porque no tiene mando jerárquico ni disciplinario sobre la misma. Hay que realizar muchos trámites y solicitudes por la vía correspondiente para obtener la cooperación de la policía a órdenes de los funcionarios de justicia.[13]

Pero el aspecto central, más allá de los problemas administrativos, residía en cómo lograr que su organización respondiera más racionalmente a la tendencia de instaurar y de fortalecer el principio acusatorio y, sobre todo, su mayor o menor grado de dependencia respecto de la Rama Ejecutiva. En este sentido, al debatirse lo que vino a ser un nuevo régimen de procedimiento penal, se formuló como alternativa la unificación de la Policía Judicial, como un cuerpo técnico de investigación al servicio exclusivo de los jueces, sin jerarquías distintas a las propias de los empleados del servicio civil, como efectivamente se consagró en el Decreto 050 de 1987, pero que en la práctica se aplazó en su operancia, por cuanto mientras se reglamentaba continuaron funcionando los cuerpos militares y policivos.

Desde otro punto de vista, posiciones que podrían juzgarse como más democráticas buscaban sustraer la Policía Judicial de la Procuraduría General, para adscribirla a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal del Ministerio de Justicia, a cargo de

13 Gutiérrez Anzola, Jorge Enrique, "Policía Judicial", en *El Siglo* Bogotá 3 de abril de 1978.

un funcionario designado por un Consejo, en el cual tendrían asiento el procurador general, el ministro de Justicia y el presidente de la Corte Suprema, para asegurar de esta manera la injerencia de la Rama Jurisdiccional.[14]

Sin embargo, la fórmula adoptada consagró simplemente su adscripción a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, entidad típicamente administrativa. Durante breve lapso, debido a las objeciones de la Procuraduría, se restableció su adscripción a ella mediante decreto de estado de sitio, pero la decisión fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Por esta razón, la Policía Judicial continuó provisionalmente a cargo de los mismos cuerpos armados, bajo la teórica dependencia de la Dirección de Instrucción Criminal del Ministerio de Justicia, mientras se reglamentaba y organizaba un nuevo cuerpo técnico. De esta manera, se prolongó en la práctica la injerencia de organismos extraños a la Rama Jurisdiccional y sin el control por parte de esta en la fase fundamental de la construcción probatoria.

Obviamente, las normas procedimentales reiteraron el principio básico del sistema acusatorio, como es la separación radical entre sumario y juicio y la asignación de cada una de esas fases a funcionarios distintos, aun cuando admitieron para ciertas hipótesis que esa dualidad desapareciera. Y lo que es más significativo, consagró figuras que desnaturalizaban los principios de objetividad e imparcialidad, como la recompensa por delación a autores, cómplices o auxiliadores, la rebaja de pena por confesión, la posibilidad de no identificación de los agentes de seguridad al rendir testimonio, la proscripción de diligencias que eventualmente constituyen la única aproximación del procesado con la verdad, la admisión de confesión extrajudicial en los términos públicamente conocidos, la indefinición de ciertos medios probatorios, etc.

Esas instituciones entraron a regir y buscaban demostrar que era posible, por la vía de los organismos ordinarios, llevar a cabo el cambio de tipo acusatorio-policivo que se venía planteando ante la imposibilidad jurídica de acudir al sistema de la "justicia penal militar", como había sido la práctica habitual en los decenios anteriores.

1.2 La controversia sobre la independencia de los jueces

La institucionalización en Colombia del llamado sistema político del Frente Nacional en 1958 introdujo, como parte de sus reformas constitucionales, el reparto paritario de los cargos de la Rama Jurisdiccional y el mecanismo de renovación interna, con absoluta independencia de las demás ramas del poder público que, aparte de sus implicaciones no democráticas, permitió que la organización de la justicia pudiera cobrar una relativa independencia frente a las demás decisiones y acciones del aparato político.

Esa independencia se volvió incómoda para el funcionamiento del conjunto, como quiera que los desarrollos de la sociedad colombiana ya venían clamando por una cierta

14 *ibíd.*

ruptura con los principios clásicos del orden jurídico, a los cuales seguían apegados en alto grado los miembros de la Rama Jurisdiccional quienes, por razones esencialmente ideológicas, no adecuaban su comportamiento a las nuevas exigencias. Se trataba, como bien lo explicó Rojas,[15] de un conflicto de la inercia jurídica con los requerimientos del capital, que no se reducía tampoco a la mentalidad legalista o formalista de los funcionarios, sino que comprometía todo el aparato judicial "en sus principios, sus procedimientos, sus criterios de selección de personal y de imposición jerárquica, su autonomía, etc."; un verdadero conflicto con "la forma normal de la FORMA jurídica", que demandaba de los jueces romper con su fidelidad estricta al concepto de persona humana, adherir a un mayor positivismo político-jurídico y subordinar la razón y el derecho a los fines superiores del pacto social.

Por otra parte, desde entonces era también motivo de preocupación el proceso de 'politización' de los jueces, como consecuencia de su 'proletarización', que los había colocado, como al resto de los funcionarios del Estado, en pugna por la elevación de su nivel de vida, por el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, y los había forzado a agruparse sindicalmente para poder responder adecuadamente frente al patrono estatal.

Esas circunstancias, entre otras, estaban en la base de las orientaciones reformistas que empezaron a aflorar durante los últimos gobiernos del Frente Nacional y especialmente durante el periodo de López Michelsen, cuya proyectada reforma de la Constitución incluía precisamente, como tema central, la administración de justicia, en la dirección de una 'purificación' de la Rama Jurisdiccional, de una mayor participación en ella de la Rama Ejecutiva y de la continuación de la paridad liberal-conservadora en sus cargos, con exclusión de los partidos de izquierda.

Sin embargo, ese primer intento reformista de significación se vio frustrado por la misma intervención de la Rama Jurisdiccional a la cual se dirigía. En efecto, en decisión de perfiles bastante excepcionáles, desde el punto de vista de la técnica formalista, la Corte Suprema optó por la declaratoria de inconstitucionalidad del mecanismo sugerido para reformar la Constitución, como era la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Empieza así una cadena de decisiones del más alto cuerpo de la justicia que, en los años subsiguientes, van a ir siempre al encuentro de orientaciones gubernamentales y legislativas, hasta tal punto que empezará a hablarse de la interferencia del "gobierno de los jueces".

La tendencia reorgánica reaparece, e incluso con mayor coherencia, en la reforma constitucional de 1979 que, además de lo relativo a la Policía Judicial y a los cambios en la justicia penal, buscaba garantizar una mayor injerencia en la Rama Jurisdiccional por parte del Ejecutivo, para así recortar su exagerada independencia. A ese propósito obedecía la nueva institución del Consejo Superior de la Judicatura, encargado de controlar la conducta de los jueces y magistrados y de los abogados en general, de

15 Rojas, *op. cit.*, p. 168.

administrar la carrera judicial y de elaborar las listas de candidatos para integrar los órganos judiciales. Se trataba de un organismo que, por su origen inicial de naturaleza gubernamental, se erigía como el supremo inspector y fiscal de la justicia, como su purificador y orientador, en la vía de un funcionamiento más adecuado a las exigencias del conjunto social.

Al mismo tiempo, aunque el propósito era aún más definitivo, dado que se buscaba que la guarda de la Constitución estuviera confiada a una Corte Constitucional, en cuya integración tuvieran participación las otras ramas del poder, la reforma quita a la Corte Suprema de Justicia esa función y la atribuye exclusivamente a su Sala Constitucional, en cuya conformación también tendría participación el Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente, en cuanto a la estructura misma de la Rama Jurisdiccional, la reforma situaba en el presidente de la República la competencia para "crear, suprimir y fusionar juzgados y empleos subalternos en las oficinas judiciales, determinar el área territorial de los distritos y circuitos y fijar, por razón de la cuantía, la competencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de los Tribunales y juzgados",[16] con lo cual pretendía solucionar la rigidez y la inflexibilidad de la organización, que siempre requería para cualquier modificación la intervención del Congreso, pero que simultáneamente representaba un instrumento privilegiado para asumir un efectivo control administrativo de la justicia, que se sumaba al que tradicionalmente había existido y que se derivaba de la subordinación presupuestal a la Rama Ejecutiva.

Una vez más el rasgo de independencia que había cobrado la organización judicial, y en particular su cuerpo supremo, impidió que esa característica desapareciera, al invalidar la Corte la reforma constitucional expedida, aduciendo el quebrantamiento de normas procedimentales para su expedición. Con ello se acrecentó su capacidad de intervención en materias estrictamente políticas y se prolongó y profundizó esa autonomía que precisamente se quería cercenar.

En los años posteriores, si bien se siguieron planteando iniciativas y preocupaciones con la misma orientación, la Rama Jurisdiccional, y en especial la Corte Suprema de Justicia, conservó esa "molesta independencia", que se manifestó en varias oportunidades a propósito de decisiones de particular significación. Ese fue precisamente el caso de las sentencias sobre el tratado de extradición suscrito con los Estados Unidos y sobre el sometimiento de los civiles a la "justicia penal militar", que volvió a revivir la preocupación por el excesivo papel político de la Corte, que en opinión de los críticos desbordaba la normalidad de su función eminentemente técnico-jurídica.

En efecto, en un panorama ampliamente dominado por la presencia incontenible de las organizaciones ligadas al tráfico de estupefacientes, y luego del asesinato por ellas del ministro de Justicia Lara Bonilla, el Estado colombiano inició el cumplimiento

16 Estos eran los términos de la nueva función que se le asignaba al presidente de la República en el texto de la reforma constitucional propuesta.

del tratado celebrado con los Estados Unidos, remitiendo en extradición a ese país a nacionales colombianos, mediante la observancia de un procedimiento que suponía el concepto previo favorable, en cada caso, de la Corte Suprema de Justicia, con todo lo que esto suponía desde el punto de vista de la seguridad personal y familiar de sus componentes, permanentemente amenazados por las organizaciones delictivas.

La ley aprobatoria del tratado fue demandada ante la Corte por inconstitucional, entidad esta que al examinarla encontró un vicio procedimental que le permitió eludir el debate formal sobre la procedencia de la inconstitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos, y declarar su invalidez por vicios de forma. Inmediatamente el fallo fue considerado por los voceros de la opinión (esencialmente los medios de comunicación más influyentes) como adoptado por el temor de los magistrados a las amenazas de los narcotraficantes y nuevamente clamaron las voces contra la Corte.

Subsanado el vicio formal hallado, mediante nueva sanción de la ley por el presidente de la República Virgilio Barco Vargas (el vicio consistía en que en su momento la ley aprobatoria había sido sancionada por un ministro delegatario de funciones presidenciales que carecía de competencia para esos efectos), y mientras se decidían nuevas demandas de inconstitucionalidad contra la misma ley, la Sala Penal halló, por un camino diferente, una solución distinta para no participar en los procesos de extradición de nacionales, edificada sobre la pérdida de vigencia temporal de la ley aprobatoria del tratado de extradición, en decisión que volvió a ser objeto de acerbas críticas por los voceros tradicionales de la opinión. Finalmente, el tratado perdió de nuevo toda vigencia al ser definitivamente declarada inexequible la ley aprobatoria que había sido sancionada extemporáneamente por el presidente de la República.

Quizá las decisiones más significativas de la Corte Suprema fueron las relativas al juzgamiento de civiles por los cuerpos militares. Interrumpiendo una larga jurisprudencia que legitimaba la capacidad, durante el régimen de estado de sitio, para atribuir a la justicia penal militar el procesamiento de civiles, la Corte declaró la inconstitucionalidad de los decretos que habían confiado a esa justicia los casos delictivos de las personas acusadas de conductas ligadas al tráfico de estupefacientes, y que habían igualmente extendido su competencia para el delito de porte ilegal de armas. El impacto político de estas decisiones fue profundo, pues más allá del restablecimiento de la 'normalidad democrática' en el funcionamiento de la administración de justicia, llamó la atención al Estado sobre la necesidad de encontrar vías institucionales diferentes a las del estado de sitio para enfrentar la delincuencia del narcotráfico y la delincuencia política, que ya había aparecido como una urgencia de tiempo atrás, para evitar que se desnaturalizara el régimen político.

Paradójicamente, la 'molesta independencia' de los jueces, que había frustrado en años anteriores las reformas constitucionales de la administración de justicia, urgió al Estado para reanudar la búsqueda de instituciones que integraran a la normalidad las tendencias autoritarias que debían consagrarse para combatir ciertas formas de

delincuencia, así equivocadamente se entendieran sus decisiones como resultado del miedo o de las elucubraciones democráticas de sus integrantes. Se puso así en evidencia el agotamiento del régimen de estado de sitio, como instrumento alternativo del Estado colombiano en su función represiva, y se exigió un nuevo orden.

2. La justicia en la Constitución de 1991

Efectuado ese rápido recorrido por la historia más reciente, que nos muestra cómo el propósito de reforma de la justicia encontró clara expresión en el frustrado intento de enmienda constitucional de mediados de los años setenta, y alcanzó a cobrar vida efímera en la Reforma a la Carta de 1979, cuya invalidación dejó nuevamente en suspenso la urgencia, apreciemos ahora cómo dio respuesta a esa exigencia la nueva Constitución de 1991 y cuáles han sido los desarrollos que hasta el momento ha tenido.

Pues bien, sin otra pretensión que la de contribuir al análisis de los cambios que se están induciendo, más allá de las ocultaciones a que conduce el tecnicismo jurídico, los aspectos cardinales pueden sintetizarse así:

Ya hemos visto de qué manera en Colombia la institución del llamado estado de sitio fue utilizada durante decenios para interrumpir las modalidades del régimen democrático, en el ámbito propio del sistema judicial, pues fue empleada para modificar el funcionamiento de la justicia y para sustraerla de las reglas básicas del orden constitucional y legal y, específicamente, para instituir una administración de justicia confiada a la organización militar y encargada del juzgamiento de los civiles en el evento de determinadas conductas delictivas.

La apelación a ese régimen excepcional entró en un franco proceso de agotamiento, que fue reconocido expresamente por los gobiernos, y finalmente se volvió jurídicamente impracticable, en virtud de la importante decisión de la Corte Suprema de Justicia de marzo de 1987 que, apartándose de una jurisprudencia reiterada durante años, asumió la declaratoria de inconstitucionalidad de decretos de estado de sitio que confiaban a la justicia militar el conocimiento de determinados delitos, y restauró así el rigor de la separación de poderes y de la autonomía de la Rama Jurisdiccional.

Lo central de esos antecedentes es que los mecanismos de excepción a los cuales se acudía, con ayuda del régimen de estado de sitio, para enfrentar la delincuencia política y todos los brotes de inconformidad social, entraron en un progresivo proceso de desgaste, que justamente llegó a su límite máximo al haber considerado la Corte Suprema de Justicia que era constitucionalmente improcedente continuar atribuyendo a las Fuerzas Militares el juzgamiento de civiles. Y empezó a manifestarse una creciente preocupación por encontrar medios 'normales' sustitutivos, adecuados a la vigencia de las instituciones y respetuosos, así fuera aparentemente, de los principios democráticos. Es decir, se volvió imperativo encontrar otros mecanismos alternativos de acción, para lograr idénticos o similares resultados.

Pues bien, la nueva Carta recogió esa urgencia; reordenó la institución del estado de sitio, llamado ahora de conmoción interior; limitó su periodo de duración; prohibió en todo caso que, basándose en las facultades derivadas de él, se sometieran los civiles a la justicia penal militar, e impidió que se suspendieran los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, de manera simultánea sentó las bases para un nuevo sistema de administración de justicia, con similares o análogas propiedades del que injurídicamente había tratado de institucionalizarse mediante el régimen de estado de sitio y se produjo así lo que algunos han llamado "la normalización de lo excepcional".[17]

Pero a sólo diez años de esa reforma y en los inicios de este nuevo siglo, la agudización de la violencia en nuestro país, el fracaso del proceso de negociación adelantado durante la administración de Andrés Pastrana, la evidente ineficacia de los organismos de seguridad y de las Fuerzas Militares y policivas y la creciente situación de inseguridad en campos y ciudades, ha dado lugar a crecientes voces que desde el gobierno, el Legislativo, los gremios e incluso amplios sectores de la opinión vienen planteando la necesidad de una normatividad especial para la situación de emergencia, que podría suponer una nueva reforma del sistema de conmoción interior o disposiciones que alteren las garantías ciudadanas y otorguen capacidad de Policía Judicial a los cuerpos armados, como las que se alcanzaron a experimentar a raíz de la declaratoria de conmoción interior ordenada por el presidente Alvaro Uribe Vélez.

Se busca intervenir militarmente en zonas delimitadas de manera específica; efectuar empadronamientos en ellas; otorgar facultades a sus jefes militares, quitándoselas a los gobernadores y alcaldes civiles, y, en fin, introducir un régimen altamente exceptivo de las garantías esenciales. Las exigencias se semejan bastante a las que legitimaron en su época el sistema de seguridad nacional que impusieron el presidente Turbay Ayala y su ministro Camacho Leyva[18].

2.1 La reorganización del aparato judicial

Las principales líneas de la reorganización del aparato judicial se pueden sintetizar así:

En primer lugar, la Rama Ejecutiva se instituyó como cogestora de la administración de justicia, al atribuírsele al presidente de la República funciones en relación con la designación de los miembros de la Corte Constitucional (son elegidos por el Senado de ternas presidenciales), de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (elegidos por el Congreso de ternas del Gobierno), del fiscal general (elegido por la Corte Suprema de terna presidencial), del procurador general (uno de

17 La expresión es de Germán Burgos en "La justicia colombiana. En la hora del ajuste", en *El otro derecho*, Bogotá, vol. 4, No. 2, 1992, pp. 61 y ss.

18 Véase Decreto 2002 de 2002.

los miembros de la terna que debe considerar el Senado es indicado por el presidente) y del defensor del pueblo (elegido por la Cámara de representantes de terna presidencial). Indirectamente, por consiguiente, el presidente de la República tiene injerencia en la designación de los miembros de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, pues las listas para que esas corporaciones provean las vacantes deben ser elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura.

En segundo lugar, el Consejo Superior de la Judicatura, cuya composición en más de la mitad es de origen gubernamental, se erigió como el órgano supremo de la carrera judicial, el investigador de la conducta de todos los jueces, la instancia decisoria de todas las nominaciones y ascensos y el ejecutor y administrador de la Rama Judicial.

En tercer lugar, la Corte Suprema de Justicia quedó reducida a simple Tribunal de Casación, pues se separó de ella la función de control constitucional, que fue atribuida a la Corte Constitucional, cuyos miembros son designados por el Senado de ternas presentadas por el presidente de la República, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, órganos en cuya composición interviene el Consejo Superior de la Judicatura. La propia Corte Suprema quedó subordinada en su reintegración parcial al Consejo Superior de la Judicatura. En síntesis, de manera directa o indirecta, se puso fin a una tradición de autonomía, que fue la que permitió una relativa independencia de la Corte Suprema en sus decisiones.

En cuarto lugar, la separación entre las funciones de la Procuraduría General de la Nación —especializada en el ejercicio de atribuciones de control del cumplimiento del orden jurídico, particularmente por los servidores públicos, y en la protección de los derechos humanos a través del defensor del pueblo— y la nueva institución de la Fiscalía General —encargada de la función estatal de la acusación, inquisición, persecución e investigación de posibles delitos y de potenciales delincuentes—. Esta Fiscalía representa un nuevo sistema de enjuiciamiento de marcado sabor extrajudicial muy análogo al que se había planteado en la proyectada reforma constitucional de 1979. En quinto lugar, la institucionalización del nuevo sistema de enjuiciamiento que, como ya se ha advertido, obedece, en el caso colombiano, a la necesidad de sustituir los elementos embarazosos de la justicia penal militar por las apariencias de un retorno a la normalidad jurídica, mediante una modalidad de investigación criminal, orientada y eficiente.

El aspecto central de este nuevo esquema, adoptado en sus líneas centrales por la nueva Constitución Política, es lograr que la organización de la justicia responda más racionalmente a la tendencia de instaurar y fortalecer el principio acusatorio[19] y, sobre todo, a garantizar un cierto grado de dependencia de la investigación judicial de la Rama Ejecutiva, para lo cual

19 Aun cuando es preciso advertir, como lo han hecho muchos analistas, que se trata de un particular sistema acusatorio, pues a diferencia de la ortodoxia en materia acusatoria, en Colombia se le otorgan al investigador (Fiscalía) funciones de corte judicial, como las de ordenar detenciones, interceptación de comunicaciones, allanamientos, etc. Véase, Uprímny, Rodrigo, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Siglo del Hombre, Bogotá, 2001.

precisamente se consagra la separación radical entre sumario y juicio y se asigna cada una de esas fases a organizaciones y funcionarios distintos.

Los desarrollos legislativos han instituido figuras que desnaturalizan los principios de objetividad e imparcialidad, como los ya comentados de la recompensa por delación a autores, cómplices o auxiliadores, la rebaja de pena por confesión, la posibilidad de no identificación de los agentes de seguridad al rendir testimonio, la proscripción de diligencias que eventualmente constituyen la única aproximación del procesado con la verdad, la admisión de confesión extrajudicial en los términos públicamente conocidos, la indefinición de ciertos medios probatorios, etc.

En fin, se trata de entronizar en el procedimiento penal un nuevo sistema y de consagrar un aparato de marcado sabor extra- judicial para asegurar la eficacia investigativa en la etapa sumarial. La institucionalización del nuevo sistema obedece a la necesidad, ya considerada atrás, de encontrar una modalidad civil de investigación en materia delictiva de alta eficiencia.

2.2 Autonomía de la Rama Judicial e intervención cogestora de las demás ramas del poder

Con la nueva Carta la situación en estos aspectos varió fundamentalmente. Corresponde ahora al Consejo Superior de la Judicatura elaborar su proyecto de presupuesto y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, así como administrar plenamente el funcionamiento administrativo y técnico de la Rama Jurisdiccional; con esto el Ministerio de Justicia quedó prácticamente reducido a su más mínima expresión funcional, lo cual hizo fácil recientemente su eliminación y su fusión con el Ministerio del Interior.[20]

Es igualmente claro que las ramas Legislativa y Ejecutiva han recuperado una importante misión cogestora en cuanto a la conformación de la Rama Jurisdiccional, que previene la excesiva independencia política de los jueces. En efecto, al Congreso le corresponde elegir a la mayoría de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Senado, designar a la totalidad de los componentes de la Corte Constitucional. Y al presidente de la República le compete presentar ternas para la provisión de la tercera parte de la Corte Constitucional, para la elección de todos los integrantes de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para la designación del fiscal general por la Corte Suprema de Justicia y del defensor del pueblo por la Cámara de Representantes.

De esta manera, como ya se ha advertido, la Rama Ejecutiva, a través de su participación en la composición del Consejo Superior de la Judicatura, adquiere un

20 Esta fusión fue una de las iniciativas iniciales del presidente Uribe Vélez, que ya se formalizó gracias a las facultades extraordinarias que el Congreso le confirió para el efecto.

cierto grado de injerencia en el órgano supremo de la carrera judicial y de administración de la Rama Jurisdiccional, aunque no directo ni pleno. Por otra parte, tal y como lo comentamos atrás, la Corte Suprema de Justicia ha quedado reducida a simple Tribunal de Casación, pues se separó de ella la función de control constitucional, atribuida a la Corte Constitucional, y tanto ella como el Consejo de Estado han sido ya privados de su competencia para proveer autónomamente las vacantes mediante el sistema de cooptación, pues deben elegir entre los candidatos presentados por el Consejo Superior de la Judicatura.

Al respecto han surgido iniciativas de ajustes o cambios a lo existente, tendientes a eliminar las características de ineficiencia y deseconomía del Consejo Superior de la Judicatura y a modificar algunas reglas del control constitucional, que comentaremos posteriormente. Lo que se plantea se orienta a la reducción del gasto y al mejoramiento de la gestión en el caso del Consejo Superior de la Judicatura, y en el segundo a encontrar una alternativa que responda a la que consideran excesiva independencia de la Corte Constitucional, especialmente por su injerencia en asuntos que se estiman de competencia del Ejecutivo o del Legislativo o incluso de otros órganos superiores de la misma Rama Jurisdiccional.

3. El tratamiento de la delincuencia

Es indudable que para un país como Colombia, que debe enfrentar una creciente delincuencia común derivada de la situación económica y social, así como formas de esta definitivamente desestabilizadoras del orden, como las derivadas del narcotráfico, de las organizaciones políticas armadas que luchan contra el sistema, de las que pretenden suplir al Estado contra ellas o de los agentes capitalistas de los procesos económicos, la política criminal se convierte en punto nodal de su organización política, más aún cuando se trata de enfrentar factores de tan diversa naturaleza. Esto es, delito común, delito político, delito de 'cuello blanco', paramilitarismo y narcotráfico se entrecruzan de manera compleja y plantean al régimen un problema de difícil, por no decir imposible, resolución; pero que definitivamente debe encarar, al menos para preservar de alguna manera la vigencia del orden mínimo exigido por el funcionamiento de las relaciones mercantiles y de producción.

En cuanto a la delincuencia común, esta representa, desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, una realidad cada vez más alarmante, especialmente si se tienen en cuenta las elevadas magnitudes de los delitos contra el patrimonio económico y la vida y la integridad personal.

Sin embargo, como desde la perspectiva de la estabilidad institucional son más importantes las manifestaciones de las organizaciones subversivas, del paramilitarismo y del narcotráfico, la tendencia predominante en política criminal ha sido la de restarle prioridad a la sanción de la delincuencia común, llegando casi hasta ser tolerante con

ella. Ese es al menos el criterio que inspiró la reforma del Código Penal, con su retorno al principio clásico de la culpabilidad, la ampliación de la condena condicional para delitos penados con cinco años de arresto o hasta tres de prisión, la eliminación de la penalidad para el cheque posfechado no pagado, la suspensión del aumento de pena por reincidencia, la restricción del término de las penas privativas de la libertad, etc., y es esa también la orientación de normas procedimentales que han instituido nuevas causales de cesación del procedimiento y de excarcelación, pues se ha reconocido como urgente la descongestión de las cárceles y los despachos penales mediante la despenalización y la agilización de los procedimientos.

Pareciera como si el Estado reconociera que frente a la delincuencia común todo rigor es vano, dada la necesaria crisis de la prisión y del régimen de encarcelamiento, y como si pensara en aquel doble error de la técnica penitenciaria de que nos habla Foucault: el costo intrínseco de su organización y el costo indirecto de la delincuencia que no logra efectivamente reprimir, pero que de todas maneras la mantiene para fabricar la delincuencia, los ilegalismos.

Obviamente, la laxitud no es fácil de imponer, pues efectivamente el reconocimiento de la inutilidad de la represión penal privativa de la libertad se aprecia como una manera de consagrar la impunidad y de instaurar como prioritario el derecho a la libertad frente al derecho a la vida y a la propiedad privada, términos desde los cuales precisamente se ha dado el debate sobre las causales de excarcelación para descongestionar las prisiones.

En todo caso, la tendencia de variar el tratamiento de la delincuencia común reaparece periódicamente, pues se vuelve indispensable que el Estado concentre su acción en la de tipo subversivo, paramilitar y la derivada del narcotráfico. Se habla, entonces, de la necesidad de *descriminalizar* muchas conductas que ya son toleradas por la sociedad o de despenalizar otras, y colocarlas en la órbita de las infracciones policivas, o de desjudicializar ciertos comportamientos contrarios al derecho, para manejarlos como situaciones administrativas sometidas a otro tipo de consecuencias.

Y aunque no forme parte del funcionamiento de la justicia formal, también cooperan monstruosamente, en esa misma dirección de modificar el simple tratamiento reclusivo de la delincuencia común, las prácticas que han sido utilizadas en distintos momentos en nuestras grandes ciudades, de exterminio consentido de vagabundos, taponeros', distribuidores de droga, desempleados, ladrones de carros, etc., por parte de grupos privados o paramilitares, en verdaderas 'batidas' nocturnas o 'cacerías' humanas, en las calles o en las propias humildes o miserables residencias del vasto universo de nuestro lumpen. Más eficiente que la cárcel, que las medidas policivas o que las excarcelaciones garantizadas o provisionales, es la pura y simple eliminación física, sin mediación alguna de la organización jurisdiccional y bajo la cobertura del anonimato de los grupos privados de "muerte a delincuentes".

La política del Estado frente a la delincuencia común pierde prioridad ante la urgencia de afrontar la delincuencia organizada, que atenta contra la estabilidad

institucional. Por ello se explica que en ciertos momentos hayan encontrado eco en la legislación penal ordinaria criterios orientados hacia la descongestión de las cárceles y los despachos penales mediante la descriminalización, la despenalización, la desjudicialización y la agilización de los procedimientos.

Cuando se trata de la delincuencia política y en especial de las expresiones de las organizaciones guerrilleras, el enfoque estatal ha ofrecido orientaciones múltiples, que van desde las formas castrenses de represión penal, a los procesos de tregua y paz o a los momentos de acción directa militar, sin olvidar tampoco las órbitas'informales' de difícil identificación y control. Respecto de las acciones paramilitares se ha conocido la pasividad de los cuerpos estatales frente a ellas, y se ha señalado, interna y externamente, algún grado de complicidad y apoyo por parte de integrantes de los cuerpos armados oficiales.

Del lado de la delincuencia asociada al narcotráfico, la imagen del Estado y de su justicia es la de la impotencia total. La inmensidad del poder económico y militar de las organizaciones es de tal magnitud que ninguna alternativa institucional ha resultado, hasta el presente, efectiva, como lo demuestra con elocuencia la situación que continúa viviéndose.[21]

La única forma de actuar con alguna eficacia fue, inicialmente, el procedimiento de extradición, a través del cual se confiaba a otro Estado, en particular a los Estados Unidos, la administración de justicia. Este recurso quedó eliminado en la práctica por las normas llamadas de *sometimiento a la justicia*, en virtud de las cuales se garantizó a quienes se entregaran voluntariamente y confesaran cualquier conducta relacionada con el narcotráfico que no serían extraditados, y fue definitivamente abolido por la nueva Carta Política, por abrumadora votación. Más tarde la institución de la extradición fue restablecida y viene siendo utilizada de manera amplia, incluso para quienes ya han sido sometidos al sistema penal colombiano. Con la orientación que caracteriza al imperio, se convertirá, sin duda, en una práctica normal, que descompone de manera definitiva esa dimensión de la soberanía nacional en materia delictiva, bajo lo que se ha denominado un verdadero "localismo globalizado".[22]

Durante un amplio lapso fue notoria, además, la progresiva incorporación de los agentes de esa delincuencia a los circuitos 'normales' de la producción y la circulación y de las relaciones sociales y políticas en general, obteniendo de esa forma una verdadera despenalización de sus conductas. Y más aún, gracias a la política de sometimiento a la justicia, el Estado no sólo renunció de manera expresa a la utilización del instrumento de la extradición, sino que otorgó privilegios especiales para la entrega de los narcotraficantes, que incluyeron rebajas de penas y sitios de reclusión especiales.

21 Véase sobre el particular una excelente presentación de la evolución en este campo en Uprimny, Rodrigo, "El laboratorio colombiano. Narcotráfico, poder y administración de justicia", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Siglo del Hombre, Bogotá, 2001, pp. 371 y ss.

22 La expresión es de Uprimny, *ibíd.*, p. 401 y ss.

En la actualidad esa política ha sufrido un severo replanteamiento, sobre todo por las presiones ejercidas por el gobierno estadounidense y por los efectos y consecuencias producidos con ocasión del tratamiento represivo de los carteles de Medellín y Cali. Por eso se han vuelto más flexibles los trámites de la extradición e incluso se ha planteado en el proyecto de reforma constitucional a la justicia que pueda hacerse sin intervención judicial o con una participación casi formal.

Se trata, por lo tanto, en esa materia del tratamiento de la delincuencia asociada al negocio de las drogas ilícitas, de una política compleja y contradictoria de criminalización, descriminalización y negociabilidad que, sin embargo, expresa una orientación diferenciada pero con cierta coherencia, que explica bien Uprimny en estos términos:

> Ese triple movimiento expresa la conformación de una política criminal diferenciada: se construye un núcleo duro de penas para poder enfrentar a los diversos actores organizados que el Estado define como sus enemigos prioritarios. Sin embargo, la propia debilidad de la justicia frente a esos actores obliga a incorporar mecanismos de negociación, que permitan no sólo la utilización de los "arrepentidos" para desarticular las organizaciones criminales, sino también una cierta flexibilidad en la ejecución de la propia política criminal a fin de que ésta se pueda adaptar a distintas coyunturas políticas.[23]

La misma política parece que empieza a construirse a propósito de los integrantes de los grupos paramilitares para facilitar su desmovilización (aunque también se ha anunciado que podría utilizarse para el caso de eventuales negociaciones con la guerrilla), pues tendría, no los clásicos elementos de la amnistía y el indulto (inaplicables por el tipo de delitos), sino un tratamiento mediante condenas condicionales que permitan la reinserción, que se ha denominado por el gobierno de Uribe Vélez, la *alternatividad penal.*

En medio de esa compléjidad, ocupan un lugar significativo las conductas delictivas propias de los agentes capitalistas en la gestión de sus actividades, que se vuelven transparentes en virtud de los efectos de la crisis en el funcionamiento de las empresas, ante las cuales la justicia opera siempre tardíamente y en última instancia; cuando generalmente ya se ha producido el daño, su reparación es irreversible y sus autores están a salvo más allá de las fronteras. Este fue precisamente el caso de la quiebra y desarticulación de uno de los más importantes conglomerados financieros hace ya algún tiempo, y de otros muy nombrados que han logrado escapar del país para eludir sus autoridades. Obviamente, la reforma de la justicia, cuando de ella se habla, en nada tiene en cuenta esas eventualidades. Su preocupación es otra y ello es fácilmente explicable. En vano claman los abogados demócratas por una justicia eficaz y ejemplar contra la alta delincuencia de 'cuello blanco'.

23 Uprimny, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", *op. cit.*, p. 291.

4. La renovación exigida por los nuevos tiempos

Aun cuando evidentemente los anteriores son los rasgos principales de la realidad más apremiante y próxima en el ámbito de la delincuencia, no es menos importante señalar que respecto a la reorganización del conjunto se han marcado ya orientaciones distintas para la administración de la justicia.[24] Se trata, sin embargo, de una reorganización más lenta y difícil, que en buena medida se ha visto también aplazada o retardada por esos cambios exigidos por el escenario del régimen político, atravesado por las coordenadas de las múltiples violencias.

La problemática de la administración de justicia casi siempre se ha asociado de manera muy estrecha con las cuestiones operativas de la justicia, con los aspectos técnico-administrativos a los cuales se debe enfrentar el administrador de justicia y con los parámetros de la productividad en términos de decisiones, es decir, de los productos propios del sistema judicial. En efecto, los estudios sobre la justicia, apoyados en la información estadística, se detienen a analizar fenómenos de congestión o de atraso de la administración de justicia.

Y evidentemente todavía en muchas esferas la preocupación central gira alrededor de esos problemas técnico-administrativos, de eficiencia, de productividad de la justicia, muy ligados a la congestión, al volumen de expedientes, etc. Pero empieza a plantearse ya el problema en otra dimensión, el cual tiene en cuenta que la situación experimentada se halla ligada a un determinado modelo de organización de la administración de justicia, con unos específicos patrones o valores a los cuales debe obedecer, que todavía no se han satisfecho o no se han alcanzado. En este sentido, se reconoce que existe un rezago respecto de la necesidad de llegar a la plenitud de ese nuevo esquema ideal de administración de justicia. Se trata de asociar la administración de justicia con otro paradigma que debe reemplazar al existente, que apenas se encuentra en ciernes de advenimiento y que apenas comienza a echar raíces.

Definitivamente, apreciar la problemática de la justicia en términos puramente operativos o técnico-administrativos es una concepción muy limitada, que exige buscar una perspectiva de análisis radicalmente diferente.

Si nos limitáramos a lo operativo, es indudable que los instrumentos informáticos de hoy nos ofrecen respuestas adecuadas y suficientes para las cuestiones de gestión. En la actualidad, desde el punto de vista científico-técnico, no existe prácticamente límite alguno para la creación de *software*, de herramientas lógicas, así como tampoco existe campo alguno de la actividad humana que no sea susceptible de ser manejado con ayuda de las herramientas informáticas. Hay y pueden ser construidos programas para computador (muy sofisticados, si se quiere)

24 Desde una óptica diferente también se ha apreciado la reorganización de la justicia como una necesidad asociada a las estrategias de desarrollo. Véase Montenegro, *op. cit.*

que resuelvan eficientemente los más minúsculos detalles de los trámites, de los procedimientos, de los quehaceres propios del manejo procesal.

La cuestión puede verse bastante simple, si se la compara con la utilización del *software* en actividades muchísimo más complejas que los trámites y la gestión judicial. Basta con pensar, por un momento, en cómo existen programas para las labores científicas de más alta y densa significación (por ejemplo, los viajes espaciales o los nuevos descubrimientos en el mundo de la química, la física o la biología). En consecuencia, es posible afirmar, sin que haya lugar a equivocaciones, que en el mundo del derecho y, en particular, en el del manejo procesal, se cuenta con la informática como instrumento verdaderamente útil para garantizar eficiencia y eficacia.

Por eso, el problema de la justicia no puede limitarse a contar cuántas decisiones se toman por unidad de tiempo. No se trata de saber cómo se producen más autos y sentencias, como si se tratara simplemente de productos similares a los mercantiles, con la advertencia de que en el terreno de la organización de la producción ese tampoco es el problema.

La diferencia de perspectiva que se quiere subrayar tiene que ver con algo más profundo, con el sentido mismo de la organización de la justicia, con sus valores y principios que, seguramente, también requieren el elemento informático o los demás que nos brinde la ciencia y la tecnología.

Para decirlo más directamente, la administración de justicia en las sociedades de nuestro tiempo apunta a ser algo muy distinto de aquello con lo cual estábamos familiarizados; está asociado a otros cambios y a otros procesos de distinta índole que están transformando el tejido social en esta época del capitalismo, y que se vienen percibiendo en distintas latitudes desde hace cinco o seis lustros, y que definitivamente no sólo han tocado a nuestras puertas, sino que han empezado a ingresar.

Ello está en relación directa con el derecho, que definitivamente tiene hoy características muy diferentes.[25] Ya no es el derecho que se conocía y aprendía hace algún tiempo. Como atrás lo hemos expuesto, la época que hoy estamos viviendo ha provocado unas transformaciones, unos cambios sustanciales, no solamente en el campo de los objetos, de las materialidades a las cuales se refiere el sistema jurídico, sino en las características más esenciales del universo normativo. Mencionamos, al azar, sólo uno de esos cambios: estamos bastante lejos de la consideración del sistema dividido en ramas o disciplinas como rígidos compartimentos, separación bajo la cual se formaban abogados o juristas; hoy es prácticamente imposible moverse a partir de esas divisiones tradicionales.

Pues bien, la administración de justicia, aunque se admitan las formas privadas, es parte principal de la organización de ese Estado que está cambiando, y es precisamente por ello que podemos observar cómo los rasgos de transformación del Estado también se reconocen en la justicia.

25 Véase sobre este particular lo expuesto en el Capítulo IV de la Primera parte

Un buen ejemplo se encuentra en la consideración de lo que se conoce como la característica de flexibilidad, entendida como las propiedades de versatilidad y oportunidad frente a las necesidades sociales. Si consideramos el caso de la congestión, se aprecia cómo históricamente se evidencia más en unos aparatos judiciales que en otros, pues cierto tipo de juzgados en determinado momento procesan más asuntos de una clase que de otra, mientras que un cierto número de ellos prácticamente no tiene suficiente materia que justifique su existencia, sin que la organización haya podido responder a esas circunstancias adecuada y oportunamente.

A ese respecto se ha observado que existe una mala distribución de los jueces en el país, pues no corresponden proporcionalmente a la población que atienden, ni en el caso penal, a los delitos y denuncias que se presentan en las distintas regiones. Igualmente, se ha advertido que especialmente en materia penal la distribución del trabajo está desbalanceada en cuanto al número de procesos por despacho judicial.[26]

Hoy ya existe una institución que ha sido concebida para resolver esa problemática, pues precisamente es función propia del Consejo Superior de la Judicatura definir la organización territorial, funcional y jerárquica de las instancias judiciales y hasta las modalidades o tipos de jueces, sin que para ello haya que esperar la tramitación de una reforma legal. Esa es la flexibilidad en el seno de la administración de justicia, que la libera de las consecuencias que antes se derivaban de la necesidad de tener que acudir a reformas legales, que siempre llegaban tarde o que no solucionaban adecuadamente los problemas o que sencillamente no llegaban.

La organización de la justicia ya no puede imputarle la responsabilidad a otra rama del poder público. Ella misma tiene la responsabilidad de ser apta y de saber moldearse en función de las necesidades cambiantes y de las circunstancias sociales igualmente mutables.

También podemos detenernos a analizar otra dimensión muy cercana a la flexibilidad que acabamos de comentar. El peso de la estructura habitual de las normas procesales, y aun sustantivas, es muy grande y genera elevadas y difíciles resistencias frente a la necesidad de un funcionamiento eficaz. Son las resistencias que afloran espontánea y casi que inconscientemente, en las posiciones que de una u otra manera rechazan la utilización del instrumento informático o que le plantean reservas ligadas a una forma de razonamiento definitivamente superada. Es una resistencia similar a la que se aprecia en la organización productiva, en cabeza de muchas empresas y empresarios que temen introducir nuevas formas, con la obvia consecuencia de que rápidamente quedan fuera de los procesos económicos, de la competencia. Lo mismo ocurre en la justicia: quienes por largo tiempo han estado vinculados a la Rama Judicial, independientemente del lugar jerárquico o la posición funcional que ocupen, pues ello se extiende desde los altos magistrados

26 Véase Montenegro, *op. cit.*

hasta los notificadores de juzgado, ven en los elementos informáticos una amenaza para lo que representa su inveterada práctica profesional, su manera de operar, de funcionar, de laborar.

Ello está unido a las restricciones derivadas de la formación, pues es claro que la mayoría de las personas ligadas a la administración de justicia no ha sido educada para actuar en esquemas distintos, y esa situación no puede resolverse simplemente con inducciones, cursos a distancia o reciclamientos rápidos, pues está muy enraizada en la formación académica y en el mismo entendimiento del sistema jurídico.

Llegamos así al tema de la formación jurídica, indisociable- mente ligado al funcionamiento de la administración de justicia, y a propósito del cual es muy difícil romper con la habitual manera de entenderla, pues hay fuertes resistencias que hacen muy difícil una transformación que sea funcional a los cambios del mundo contemporáneo. Son en la mayoría de las veces estériles los esfuerzos por cambiar la manera de enseñar, de concebir los cursos, de entender las nuevas realidades de que se ocupa el derecho. Pero, a pesar de todo, se van abriendo paso, van encontrando un lugar y empieza a reconocerse, por ejemplo, que ese viraje va de la mano con la necesaria conexión con campos y disciplinas no jurídicas, a pesar de que algunos sigan estimándola una invasión ilegítima.[27]

En ese sentido, y ya en el terreno de la formación específica de los jueces, se escuchan voces orientadas a plantear que la función del juez exige una formación distinta y no simplemente adicional a la del abogado. Requiere una capacitación propia, que ya no puede darse a partir del entrenamiento artificial y limitado de las prácticas forenses de nuestras escuelas de derecho, ni en virtud de las experiencias forzadas de la judicatura, o simplemente por la necesidad de encontrar un empleo. Hoy no se pueden hacer jueces sobre la marcha, espontáneamente, como se hacía hace algún tiempo, aprendiendo las prácticas inveteradas de los escribientes, de los notificadores, de los oficiales mayores, que sabían más que los aprendices de abogado que ingresaban como jueces.

La formación del juez requiere una especialización, una particularidad en su formación, que en buena parte no tiene que ser jurídica. La formación en derecho la tienen que suministrar las escuelas de derecho, pero la aptitud como juez, para cumplir la función judicial en el mundo de hoy, exige, además de ser abogado y con buenas calidades profesionales, conocer el manejo de las normas, tener un excelente contacto interdisciplinario, lo cual sólo se logra con un perfeccionamiento, con una capacitación especializada.

27 Un intento de reforma de los estudios de derecho en esta nueva dirección es precisamente el que se ha adelantado en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Véase el *Anuario* 1994, publicado por esta Facultad. También se mueve en un sentido similar el programa de estudios en derecho que aprobó la Universidad Industrial de Santander hace algunos años.

Por otra parte, existen también otras resistencias al advenimiento de una nueva administración de justicia. Así, por ejemplo, es muy difícil que hoy se entienda cómo la orientación de la participación ciudadana puede llegar a la justicia, pues se aprecia como algo descabellado, como un ingrediente demagógico que se ha inmiscuido ilegítimamente en el sistema político y jurídico. Lo que ocurre es que precisamente —como se ha explicado atrás— un nuevo elemento de la legitimación del Estado es eso que se ha denominado el viraje de la democracia representativa a la democracia participativa, que como nueva ideología también llega al estrado de la organización de justicia. Ese es el elemento que permite plantear que personas no formadas en derecho puedan ser jueces, los llamados jueces de paz; es lo que hace posible entender que se llegue incluso a hablar de elección popular de jueces y, sobre todo, que se descarte la solución típica en derecho por la solución en términos de equidad, que se admitan sistemas jurídicos no estatales, que se abra un espectro muy grande de mecanismos consensuales alternativos (sustitutivos) o que simplemente desplacen la administración pública de justicia.[28]

En lo que respecta a este último aspecto, es importante subrayar que en las relaciones comerciales internacionales lo que ahora se pretende es eludir tanto la administración pública de justicia como los sistemas nacionales de justicia, y precisamente por ello se habla con fuerza de un nuevo concepto de soberanía. Efectivamente, la nueva soberanía tiene que ver mucho con que la resolución de conflictos no sea exclusiva del Estado. Como bien lo han advertido los analistas de este fenómeno,[29] las empresas transnacionales exigen garantizar sus contratos y sus derechos de propiedad sin intervención de la soberanía estatal. Esto, obviamente, supone un cambio de la cultura jurídica y en especial la de los abogados y firmas de litigantes, como el que ha ocurrido en Europa y se viene produciendo en América Latina.[30]

En síntesis, una nueva administración de justicia está en proceso de construirse, que si bien experimenta un cierto retardo en entronizarse, históricamente se irá consolidando, casi

28 Véase sobre el particular Uprimny, Rodrigo, "Justicia y resolución de conflictos. La alternativa comunitaria", en *Pensamiento Jurídico*, No. 1, 1994.

29 Véase Dezalay, Yves, *Marchands de droit*, Fayard, Paris, 1992, y "*Merchants of Law as Moral Entrepreneurs*. Constructing International Justice from the Competition for Transnational 8usiness Disputes", en *Law and Society Review*, vol. 29, No. 1, pp. 27-64; Mittelman, James H. (edit.), "Globalization. Critical Reflections", en *International Political Economy Yearbook*, Lynne Riener, Boulder, Colorado, vol. 9, 1996, y Sassen, Saskia, *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona, 2001.

30 Esto hace parte de lo que se ha llamado *americanización del derecho* como parte de la globalización en ese campo y que se refiere a distintas áreas: "la racionalización del arbitraje, la ascendencia de grandes empresas transnacionales de servicios jurídicos angloamericanas y la emergencia de una nueva especialidad en la solución de conflictos". Véase Sassen, *op. cit.*, p. 39, y los estudios de Dezalay (*Marchands de droity "Merchants of Law...", op. cit.*), así como el especial sobre los cambios de la cultura del ejercicio de los abogados en el cono sur: Dezalay, Yves y Garth, Bryant G., *La internacionalización de las luchas por el poder*, ILSA y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

sin que lo queramos o lo entendamos, pues definitivamente no ha llegado en forma plena, por otras circunstancias que tienen que ver mucho con esos agudos problemas de violencia que nos atraviesan, los cuales ciertamente han detenido y obstaculizado un proceso histórico irreversible, que ya conocen otras sociedades.

Por otra parte, desde el punto de vista funcional, la justicia puede empezar a cobrar la agilidad y la flexibilidad de las cuales ha carecido. Ya no se necesitan las rígidas y tardías reformas legales para adecuar la distribución territorial de los despachos judiciales, ni para crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos, pues a semejanza de la competencia atribuida a la Rama Ejecutiva, la Jurisdiccional, por intermedio del Consejo Superior de la Judicatura, tiene plena competencia en esas materias. De igual manera, es misión principal de ese mismo cuerpo garantizar mediante los reglamentos que sean necesarios, el eficaz funcionamiento de la administración de justicia.

Por consiguiente, ya no podrán presentarse la ausencia o la insuficiencia de la ley como excusas para la falta de eficacia y de eficiencia, pues la propia rama debe asegurarlas, a través de sistemas que impidan la congestión judicial, que aseguren el cumplimiento de los términos legales, que midan y controlen la poca productividad, que permitan tramitar oportunamente el volumen creciente de asuntos, etc.

En el mismo sentido de las necesarias soluciones técnico- administrativas que exige la justicia han de funcionar también, con ayuda de la autonomía presupuestal y de gasto, el mejoramiento de la infraestructura administrativa, la introducción de mecanismos precisos de evaluación y control de naturaleza estadística, la racionalización de la estructura misma del despacho judicial, la introducción de las técnicas de sistematización, el mejoramiento de la formación de los jueces y el afinamiento de los procedimientos de selección y nombramiento.

Obviamente, la realidad aparece como muy resistente al cambio. A las técnicas informáticas se oponen las consecuencias que ellas tendrán para ciertos empleos auxiliares, y para la misma mentalidad y la carencia de formación de los jueces; a la racionalidad estadística, las prácticas inveteradas y los rituales del mundo procedimental, y a las modificaciones en la formación profesional del abogado, la rigidez y el tradicionalismo de las escuelas de derecho, apegadas aún a esquemas decimonónicos, así como a la obtusa oposición a toda innovación programática y curricular, y el predominio de las tendencias que insisten en ceñirse a la letra de la ley y a su interpretación exegética.

Tampoco está ausente del funcionamiento de la justicia la inflexión casi constante del necesario acercamiento a la participación ciudadana. Nuevas instituciones, como la acción de tutela o las acciones populares, se mueven en esa dirección de favorecer la intervención ciudadana directa; también son de recibo formas menos estatales de justicia, como las que se podrían reconocer para las comunidades indígenas o las que surgirían de la organización de los jueces de paz, de elección popular, y con capacidad para resolver en equidad y no conforme al derecho formal.

Finalmente, son también rasgos claros del nuevo sistema de justicia, por un lado, la búsqueda de soluciones consensuales rápidas, con mecanismos como la conciliación, y, por otro, la apertura hacia formas privadas de administración de justicia, como el arbitraje civil, comercial o en materias contencioso-administrativas o, en general, hacia formas extrajudiciales de resolución de conflictos, especialmente en lo relacionado con intereses económicos de significación o de empresas ligadas al capital extranjero o transnacional que, como se sabe, siempre exigen liberarse de las jurisdicciones nacionales.

Hay ya, indudablemente, unos criterios y unas orientaciones muy diferentes de las que han presidido inveteradamente el accionar de la justicia,[31] que están a tono con ciertas características que empiezan a reinar en todos los espacios de la organización estatal y que imperceptible o explícitamente fueron consignadas en la nueva Carta Política. Sin embargo, la diaria realidad de las múltiples violencias seguramente continuará impidiendo que avancen y se consoliden. En alguna medida es la misma problemática que en todos los órdenes detiene y obstaculiza la reestructuración del Estado, pero que en el caso de la justicia es aún más evidente.

5. La justicia de la "seguridad democrática"

Apenas iniciado este siglo, en medio de los balances y evaluaciones de la significación de la Constitución Política de 1991, reaparece con mucha fuerza el tema de la organización del sistema de administración de justicia, que esta vez con mucha más claridad se mueve de manera simultánea en dos dimensiones: la primera, ligada a las vicisitudes que durante decenios viene afrontando el régimen político azotado por el amplio espectro de las violencias, que obstaculiza su accionar y, sobre todo, le cercena toda legitimidad en el llamado ejercicio monopólico de la violencia. La segunda, unida a las exigencias que plantea la nueva época del capitalismo, que si bien ha avanzado, no lo ha hecho en forma suficiente, y que, como sucede en otros órdenes, ha permanecido en situación larvada o de gestación precisamente por las dificultades del régimen político.

Pareciera que ahora se quisieran utilizar las condiciones favorables de opinión para, a partir de las críticas de burocratismo e ineficiencia, relanzar y afianzar las nuevas orientaciones. Por ello la problemática de la justicia está asociada en forma esencial a la línea central de la orientación del nuevo gobierno: la seguridad democrática. Estas frases de las bases del Plan Nacional de Desarrollo son elocuentes sobre ese vínculo expreso:

31 Sobre algunas de las cuales coincide precisamente el análisis del exprocurador general de la nación Carlos Gustavo Arrieta, en su escrito "Modernización de la justicia en Colombia", en *Justicia y desarrollo en América Latina*, BID, s. l; 1993, pp. 171 y ss. En efecto, en dicho documento se destacan como ejes de la reforma en curso, la modernización del sistema operativo de la gestión judicial y el acercamiento de la justicia a la ciudadanía.

> La violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia. La sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se han convertido no sólo en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro.[32]

Ya sabemos a qué se refiere el crecimiento, la viabilidad, el sosiego y el futuro... No son necesarias las explicaciones, todo apunta al nuevo orden al cual no se ha podido llegar plenamente.

Las corrientes o las tendencias que inspiran y animan las modificaciones y los nuevos acentos, enmarcadas por la discusión filosófico-política contemporánea, así muchos de sus portavoces no la conozcan,[33] se alternan de manera complementaria entre la visión liberal individualista, que busca que la justicia sea sólo garante de los derechos individuales clásicos (especialmente la propiedad) y de la ordenación del mercado, alejándola de toda posibilidad de apoyar las políticas redistributivas y de bienestar que, como es obvio, se enlazan perfectamente con las tesis económicas neoliberales que imputan a toda intervención de corte keynesiano la inflación, el déficit fiscal y el estancamiento económico, y las visiones neoinstitucionales, que claman por una justicia al servicio exclusivo de la reducción de los costos de transacción mercantiles y que por ello mismo abrazan las perspectivas eficientistas de la organización judicial.[34]

Obviamente, estas orientaciones no suponen, como lo creen algunos, ninguna incompatibilidad con las políticas de ampliar el acceso a la justicia o de continuar protegiendo las libertades y garantías clásicas; pues, por el contrario, coadyuvan a hacer prioritarias las tesis neoliberales y a presentarlas como defensoras de los principios democráticos. De lo que se trata para tales tendencias es de regresar a la esencia liberal, escamoteada por el intervencionismo corporativo y perverso.[35]

32 República de Colombia, Presidencia de la República, DNP, Hacia un Estado comunitario. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Bogotá, 2002, p. 15.

33 Una muy buena presentación del debate en Óscar Mejía Quintana, "La concepción neoliberal de la justicia. Asunción y superación de una falacia", en *La falacia neoliberal. Critica y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003, pp. 107 y ss.

34 Un análisis de estas perspectivas en su relación con las reformas de la justicia en América Latina y en Colombia en Rodríguez, César A. y Uprimny, Rodrigo, "Justicia para todos o seguridad para el mercado. El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y América Latina", en *La falacia neoliberal. Critica y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003, pp. 415 y ss.

35 Salomón Kalmanovitz exclama con vehemencia a este respecto: "El colapso del fascismo en 1945 y el del comunismo en 1989 abrieron de nuevo el campo al sistema liberal de gobierno como el menos malo conocido y el que más prosperidad ha conseguido para los pueblos que lo han practicado. Como argumenta Francis Fukuyama, entre otros, en un futuro cercano la historia mundial va en la dirección del capitalismo y de la democracia liberal que se reimponen por doquier". *Las instituciones y el desarrollo económico de Colombia*, Norma, Bogotá, 2001, pp. 201-202.

Abrevando de esas perspectivas se encuentran los más enconados críticos de la justicia en Colombia. Por un lado, quienes atribuyen a la Constitución de 1991 ser la "pieza fundamental para fortalecer la subversión, para multiplicar la corrupción, para desordenar e inflar el paquidermismo estatal, para neutralizar los poderes públicos y [...] para construir la más grande fábrica de miserias que pueda concebirse"[36] y, por otro, quienes abrazan alborozados el neoinstitucionalismo, para postular que las reglas de juego son importantes en el desarrollo económico y en la eficiencia que pueda lograr el sistema de producción que requiere de gobierno así como de leyes que garanticen los contratos privados,[37] o que ven en las decisiones judiciales un "activismo populista", "extremadamente costoso en asignación de recursos públicos", que "arrincona al sector privado" y tiene efectos dañinos para el ajuste fiscal.[38]

5.1 Justicia y estrategia represiva

Así es como resurgen las iniciativas de reordenación de la justicia, siempre apoyadas en la urgencia inmediata de reprimir las violencias, sobre todo después de haber fracasado los procesos de diálogo y de negociación del gobierno Pastrana y de haber variado la estrategia gubernamental de manera abierta y clara hacia la reducción militar de los grupos insurgentes y la negociación con las organizaciones que venían sustituyendo al Estado, financiadas por sectores privados y también luego por el narcotráfico.[39]

36 Expresiones del ministro del Interior y de la Justicia antes de su designación, citado por Uprimny, Rodrigo, "La discusión, en un dilema, a propósito de la reforma judicial", en *Debates sociales*, Universidad Nacional de Colombia y Planeta Paz, Bogotá, 2003, pp. 209 y ss.

37 Kalmanovitz, *op. cit.* p. 185.

38 Clavijo, Sergio, *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, Alfaomega-Cam-bio, Bogotá, 2001.

39 El panorama de la violencia, en especial la generada por los grupos armados organizados, se plantea de manera dramática, para que no haya duda de que no hay otra alternativa diferente a la militar; "El conflicto armado interno, su intensificación y degradación, la debilidad territorial y de la justicia del Estado y la ausencia de una cultura de los derechos humanos, son los factores fundamentales que han impedido garantizar estos derechos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el país. Algunos datos muestran la gravedad de los hechos: desde el año 1998 se han presentado 12 347 secuestros (aproximadamente 3086 por año), han ocurrido 703 casos de masacres (176 casos en promedio por año) que han dejado 4056 víctimas, y en cuanto a homicidios, Colombia se ubica en el tercer puesto de 63 países encuestados con 24 661 homicidios en promedio. Por el lado de los ataques a poblaciones, en Colombia cada 3 días hay un ataque armado que involucra a la población civil y el 30% de municipios han sido afectados por las acciones de los grupos subversivos. Por otro lado, según la Red de Solidaridad Social, a la fecha, 634 155 personas han sido desplazadas (141 090 hogares aproximadamente). En otras palabras, el 1,45% de la población colombiana, un promedio anual de 23 515 hogares, ha sido expulsada de su lugar de residencia. Además de estos datos, en Colombia existen 1359 víctimas de minas antipersonales. Estas afectan 401 municipios en 30 de los 32 departamentos del país, y se han registrado 1826 eventos de los cuales 547 son accidentes, cifras que se encuentran por encima de países como Nicaragua, Camboya, El Salvador y Bosnia". República de Colombia, Presidencia de la República, *op. cit.* p. 59.

Ese panorama de nuestras violencias —sumado a los altos índices de delincuencia común y del narcotráfico propiamente dicho y a la proliferación de numerosos y escandalosos casos de delitos de 'cuello blanco', sobre todo contra el patrimonio estatal— indudablemente coloca en total descrédito la operatividad de la justicia y también la de las agencias de seguridad, de Policía Judicial y de los cuerpos armados. Máxime si se tiene en cuenta el crecimiento desmesurado de las organizaciones paramilitares que no sólo sustituyen abiertamente al Estado en su monopolio exclusivo de la coerción, sino que alimentan de manera monstruosa la violencia indiscriminada que afecta a la población civil.[40]

Por otra parte, no únicamente se deslegitima una de las funciones básicas del Estado, sino que, como lo reconocen todos los estudios y valoraciones de la opinión interna y externa, la actividad productiva y de inversión se ve sensiblemente afectada, con las graves secuelas que ello tiene en el orden del empleo y de la misma generación de circunstancias adicionales de violencia y conflictividad social. Por ello, la problemática de la justicia, como la relativa al nuevo relieve que se ha puesto en materia de cuerpos armados y agencias de seguridad, se erige, sin duda, en la prioridad de la opinión y como tal ha sido recogida por el Gobierno para impulsar las reformas requeridas para afrontar de manera expedita y eficiente la tarea represiva.

5.2 Justicia y economía

La necesidad de afrontar de nuevo la reforma de la administración de justicia también proviene de otras circunstancias más ligadas al papel que cumple frente al orden económico y social y a la necesidad de un Estado más eficiente en todos los órdenes.

Por lo que respecta a lo económico-social, las preocupaciones vienen principalmente del comportamiento de la Corte Constitucional en sus decisiones. En primer lugar, se ha revivido la vieja controversia sobre el "gobierno de los jueces" y su indebida intromisión en asuntos económicos. Molesta a muchos agentes del Estado, que aceptan apenas a

40 Así lo advierte explícitamente la reflexión sobre el particular en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: "En tiempos recientes, Colombia ha sido testigo (presencial y apática) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no sólo de manera intensiva (más gente en las mismas organizaciones ilegales), sino también de manera extensiva (más organizaciones ilegales que se han sumado a las existentes). Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), duplicaron su pie de fuerza en la última década. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvo una evolución similar en el mismo periodo. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente más de diez mil hombres. Las consecuencias han sido mortales y ruinosas, literalmente. Más de cincuenta mil personas han muerto en combate en los últimos diez años o han sido asesinadas por los grupos violentos; dos millones de campesinos han tenido que abandonar sus tierras por temor a la violencia o por intimidación y cientos de millones de dólares se han perdido en ataques terroristas a la frágil infraestructura nacional". *ibíd.*, p. 15.

regañadientes sus fallos, que la Corte Constitucional contribuya a la "inestabilidad jurídica", hasta tal punto que estiman que ese efecto es comparable con el mismo agravamiento del conflicto armado.[41]

El listado de reparos al indebido comportamiento de la Corte Constitucional es extenso: asegurar subsidios en los créditos para vivienda, para asegurar el derecho a la vivienda digna; la prohibición del cobro de bonos pensionales en los colegios privados, para favorecer el derecho a la educación básica; la igualación de los salarios del sector público y privado en el área educativa para respetar el principio de igualdad; la indexación del salario mínimo y de los salarios de los servidores públicos; la extensión de programas de salud a todo tipo de enfermedades catastróficas, y la homologación de excesivos beneficios pensionales para regímenes privilegiados.

Se estima que todo ello y mucho más no sólo es antitécnico y demuestra incompetencia profesional, sino que es indeseable; pues desarrolla el Estado social de derecho comprometiendo de manera excesiva los recursos públicos, "en detrimento de la distribución del ingreso a través del uso de criterios de supuesta igualdad, para casos que requerían tratamientos diferentes", y contrapone 'lo social' a los principios del mercado.[42]

Se trata de un ataque a las decisiones de la Corte Constitucional desde la perspectiva típicamente neoliberal, pues se considera que estas producen un 'arrinconamiento' del sector privado, dado que presionan el financiamiento interno y externo, provocan baja de la inversión extranjera directa y desaceleran la generación de empleo. Pero también se controvierte con argumentos neoinstitucionalistas que atribuyen a la Corte Constitucional un aumento de la inseguridad jurídica que, según se afirma, "crea necesariamente imprevisión, más desconfianza, menos inversiones, atraso y pobreza", además de que "desata la anarquía, la corrupción y la desobediencia civil".[43]

No obstante, la crítica al comportamiento decisorio de la Corte Constitucional va mucho más allá. Al efectuar la revisión de las sentencias de tutela, se afirma que su papel no sólo ha agudizado la inseguridad y la inestabilidad jurídicas, afectando el costo de las transacciones y desarticulando el conjunto de la Rama Jurisdiccional, al fallar en contra de sentencias de otros jueces y corporaciones, sino que ha impulsado de manera desmedida la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

41 Sergio Clavijo, miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, así lo señala: "...dos nuevos hechos vinieron a complicar aún más esta situación de 'descuadernamiento institucional'. El primero tuvo que ver con el agravamiento del conflicto armado, como resultado de haber alcanzado la integración vertical del negocio del narcotráfico y su retroalimentación a través de los movimientos armados ilegales |...| El segundo elemento de agravamiento provino de la llamada 'inestabilidad constitucional', resultante de tener a los jueces y a las altas Cortes, en particular a la Constitucional, como *nuevos legisladores, especialmente en materias económicas*" .Véase, *op. cit.* p. 2.

42 *ibíd.*, p. XII.

43 *ibíd.*, pp. 10 y ss. y Kalmanovitz, *op. cit.*, pp. 168 y 169.

En efecto, la acción de tutela, gracias a las decisiones de la Corte Constitucional, ha servido para modificar las relaciones entre la administración pública y sus usuarios (agilización de pago de pensiones y prestaciones sociales, obligación de responder de fondo las peticiones, control de trámites violatorios del debido proceso, modificación de los criterios de aplicación del derecho por los jueces, etc.), para garantizar los derechos constitucionales en las relaciones entre los particulares (maltrato de niños, dogmatismo religioso, derechos estudiantiles, protección de comunidades débiles y discriminadas, amparo de la intimidad, etc.) y para penetrar en las relaciones capital-trabajo (limitación del *ius variandi* del empleador, derecho al trabajo, a la igualdad, a la asociación sindical, reconocimiento del salario vital y móvil, etc.).[44]

Una vez más, ya en favor de las tendencias contemporáneas de que el Estado abandone su responsabilidad en el plano del bienestar, para los críticos esos fallos de tutela "agravan la desmesura fiscal y nos hacen retroceder en la historia y en el desarrollo económico alcanzado hasta el momento", pues los derechos económico-sociales son promesas que apenas "se pueden cumplir en parte y sólo gradualmente, en la medida en que aumenta la riqueza del país, aumentan los impuestos y el Estado gana en eficiencia".[45] No basta agregar más palabras para comprender la perspectiva de los críticos: la justicia no puede estar al servicio de la misión de reconocer y garantizar los derechos económico-sociales, debe limitarse a las libertades clásicas, que son las únicas capaces de hacer posible que el mercado actúe sin cortapisas, como máximo dispensador de bienes y servicios.

Por otra parte, tampoco se ve conveniente que la Corte Constitucional pueda verificar la exequibilidad de los decretos que declaran los estados de excepción (conmoción interior y emergencia económica y social). Se aprecia como una intromisión en los fueros propios del presidente de la República, que le impide cumplir sus atribuciones en el manejo del orden público y de las situaciones críticas de la economía. De esta manera, se busca rescatar mayor autoridad presidencial y, al mismo tiempo, impedir que, aun contrariando las exigencias básicas de la Constitución para esas declaratorias, se puedan adoptar normas con valor de ley en distintas materias, como las relativas al control de los movimientos y acciones que subvierten el orden o las de manejo inmediato y drástico de circunstancias económicas.

Idéntico criterio se maneja respecto de las tesis de la Corte Constitucional de que sus decisiones pueden quedar condicionadas a fin de excluir las interpretaciones erróneas, o que puedan referirse a todo un bloque constitucional para que se respete

44 Uprimny, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", *op. cit.*, pp. 300 y ss. También García Villegas, Mauricio y Rodríguez, César, 'La acción de tutela", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Siglo del Hombre, Bogotá, 2001, pp. 426 y ss

45 Kalmanovitz, *op. cit.*, p. 167.

la Carta de manera integral. Se juzga que es una invasión ilegítima de los poderes presidenciales, de la rama administrativa en general y aun del propio Congreso, que obstaculiza su accionar con grave perjuicio para el manejo apropiado y eficiente del acontecer económico y social.

5.3 Justicia y eficiencia

Finalmente, y haciendo referencia más al conjunto de la administración de justicia y no sólo a las políticas decisorias de la Corte Constitucional, las críticas se dirigen, como se ha hecho en múltiples oportunidades anteriores, a garantizar que sea eficiente, para que los costos del servicio (como se le va a llamar y no como función del Estado) sean los menores posibles, para que exista celeridad y oportunidad y para que brinde seguridad y estabilidad jurídicas.

Estas tendencias se edifican sobre la verificación, más que elocuente, de la morosidad, ineficiencia y congestión de la administración de justicia. En materia penal, por ejemplo, basta con destacar estos elementos que caracterizan la situación:

> ...sólo la tercera parte de los delitos que se cometen en el país llega a conocimiento de las autoridades. A su vez, sólo la tercera parte de las denuncias se investiga formalmente. De estos sumarios, que representan únicamente el 10% de los delitos cometidos, sólo uno de cada tres llega a la etapa de juicio. Un poco más de la mitad (60%) de los juicios terminan en condena. De esta manera menos del 2% de los delitos que se cometen en el país reciben sentencia condenatoria.[46]

El panorama de la justicia civil, de familia y laboral, teniendo en cuenta sus particularidades, también muestra similares problemas de eficiencia y oportunidad.[47]

El diagnóstico agrega a esas deficiencias el problema de la organización misma, cuya cabeza es el Consejo Superior de la Judicatura, que no ha logrado asegurar control y coordinación de la Rama Judicial con el Ejecutivo y los ámbitos territoriales. En términos del actual gobierno, se ha generado:

> Incoherencia y desorganización en el sistema judicial, llevando a que los propósitos de una justicia pronta, cumplida y eficaz no se haya dado en la realidad. El problema puede definirse de manera general como la persistente incertidumbre de la ciudadanía respecto al acceso, oportunidad, adecuada dimensión, eficacia y eficiencia de la justicia. Se ha generado confusión en la ciudadanía acerca del servicio especializado que cada operador presta, así como sobre el tipo de resolución que ofrece (justicia basada en derecho o justicia basada en equidad).[48]

También se mencionan evidentes factores negativos que sin duda existen: falta de información agregada sobre demanda, población, condiciones socioeconómicas, tipo de

46 Rubio, Mauricio, "La justicia penal. Juicio sin sumario", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Siglo del Hombre, Bogotá, 2001, pp. 488-489.

47 Rodríguez, César, "La justicia civil y de familia y la justicia laboral", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Siglo del Hombre, Bogotá, 2001, pp. 547 y ss.

48 República de Colombia, Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 49.

conflicto y oferta existente; condiciones inmanejables de la normatividad cuya vigencia y entendimiento no es clara; baja calidad de los operadores del sistema y ausencia de mecanismos para su evaluación; poca y deficiente utilización de los sistemas informáticos, y, en fin, persistencia de prácticas y vicios opuestos a toda racionalidad administrativa. De igual manera, un insuficiente desarrollo de mecanismos alternativos e informales de justicia, como la mediación, la conciliación, el arbitraje, los jueces de paz y, en general, toda una serie de instrumentos privatizadores del servicio que pueden asegurar mayor eficiencia.

6. Soluciones y propuestas en curso

En ese contexto, en el breve plazo del primer año del periodo Uribe Vélez, se ha avanzado con fuerza en el sentido de encontrar soluciones y de formular propuestas en materia de justicia,[49] que pueden enunciarse ya con alguna claridad, agrupándolas en estas dimensiones:

6.1 Conflicto armado, narcotráfico y delincuencia

Es bien conocido que la estrategia frente al conflicto armado es la militar y policiva, y que se ha relegado la posible negociación a un segundo plano bastante remoto, salvo en el caso del paramilitarismo. De manera inicial, —además de la continuación y ampliación del fortalecimiento de los aparatos represivos, la muy significativa cooperación de los Estados Unidos; la organización de una red de informantes y de un programa de recompensas— la utilización del estado exceptivo de conmoción interior abrió paso a una serie de medidas, entre las cuales se destacan la amplia atribución de facultades de Policía Judicial a todos los miembros de la Fuerza Pública y del DAS, sin orden judicial previa (captura, puesta a disposición de la justicia de los presuntos responsables, búsqueda de pruebas mediante allanamientos, registros e interceptaciones y prevención de la comisión de delitos); la competencia a miembros de las fuerzas militares para la investigación de civiles; la posibilidad de ordenar la comparecencia de extranjeros y su expulsión del país; la creación de zonas de rehabilitación y consolidación en espacios determinados de la geografía nacional bajo el mando militar; las limitaciones para la circulación y

49 Desde mucho antes de la iniciación formal del gobierno de Uribe Vélez, organismos multilaterales como el Banco Mundial formularon recomendaciones de conjunto y en muchas áreas, entre ellas la relativa a la judicatura. Véase en Colombia: Sáez, Felipe, "La judicatura", en *Fundamentos económicos de la paz*, Banco Mundial-Alfaomega, Bogotá, 2003, pp. 797-825. En este ensayo se encuentran quizá, en embrión, las orientaciones relativas al papel de la Corte Constitucional, a la sustitución del Consejo Superior de la Judicatura por una aparato más simplificado y gerencial, a la competencia en materia disciplinaria de la conducta de los operadores jurídicos, a los instrumentos de eficiencia y al papel más relevante en términos de resultados de la Fiscalía General de la Nación.

residencia en ellas, y la capacidad para dictar normas que regulen y solucionen los problemas de la concurrencia de varias circunscripciones territoriales.[50]

Independiente de la crítica constitucional y política de tales medidas, por ser violatorias de claros principios de la Carta y de la misma ley estatutaria de los estados de excepción, ante la inexequibilidad parcial de ellas y la inexequibilidad de su prórroga[51], el gobierno durante su vigencia y con posterioridad ha proseguido en su tarea de otorgarle soporte constitucional a esa posibilidad excepcional de funciones de policía judicial a los cuerpos militares y de Policía.

En esa dirección, se aprobó recientemente una reforma constitucional[52] que perfecciona el sistema acusatorio dirigido por la Fiscalía General. En efecto, esta entidad se convierte en un típico aparato de investigación, persecución y acusación, que si bien requerirá la intervención de jueces de garantías para asegurar la comparecencia de los imputados, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, podrá ser facultada por la ley para realizar capturas, adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones sometidas únicamente a control posterior de los jueces de garantías. La Fiscalía será la directora y la coordinadora de la Policía Judicial, su cabeza suprema tendrá un poder jerárquico pleno para asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos y para determinar los criterios y posiciones que deben asumir y podrá delegar en otros entes públicos las funciones de Policía Judicial (por ejemplo, en los cuerpos armados o de seguridad).

El desarrollo de ese nuevo régimen le corresponde ahora definirlo al Congreso a más tardar el 20 de junio de 2004; pero en caso de que no ocurra así, se ha facultado excepcionalmente al presidente de la República para que dicte las normas legales que juzgue convenientes en la materia, lo cual confirma aún más la inflexión autoritaria del régimen.[53] Además, para que no existan obstáculos de orden constitucional, se ha promovido otra reforma a la Carta que daría soporte a un estatuto antiterrorista y que ya ha sido aprobada por el Congreso de la República.[54]

50 El estado de conmoción interior fue declarado por Decreto 1837 de 2002 y fue desarrollado por el Decreto Legislativo 2002 de 2002.

51 La sentencia C-1024 de 2002 de la Corte Constitucional declaró inexequible buena parte del contenido del Decreto 2002 de 2002 y la sentencia C-327 de 2003 declaró inexequible el Decreto 245 de 2003, que había prorrogado el Estado de conmoción interior, de tal manera que este perdió toda vigencia.

52 Acto Legislativo No. 3 de 2002.

53 Las capacidades otorgadas al presidente de la República son amplísimas: "expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario, y el Estatuto orgánico de la Fiscalía" (artículo 4° transitorio del Acto Legislativo No. 3 de 2002).

54 Se trata de un acto legislativo reformatorio de algunas normas centrales de la Constitución Política en materia de garantías individuales que, como se explicará en el Capítulo VI, permitirá capturas, allanamientos e interceptación de comunicaciones sin orden judicial previa; el registro policial (empadronamiento de ciudadanos), y la conformación de unidades especiales de Policía Judicial integradas por miembros de las Fuerzas Militares. Ya ese acto legislativo fue aprobado en diciembre de 2003.

De esta manera, para poner en ejecución el nuevo sistema, se cuenta con la nueva reforma constitucional y con el estatuto antiterrorista que se adoptará en desarrollo de ella, el cual reviviría, ampliaría y perfeccionaría normatividades similares que en épocas anteriores se han expedido, como la del tristemente célebre Estatuto de Seguridad (expedido durante el gobierno de Turbay Ayala). En la misma dirección concurrirán al mismo propósito las iniciativas legales de reforma de la Fiscalía y los proyectos de nuevos códigos Penal y de Procedimiento Penal. Como ya se ha advertido, ese sistema acusatorio, fortalecido con la nueva reforma constitucional planteada, será una grave amenaza para las libertades y garantías individuales, más aún si no se organiza debidamente el Sistema Nacional de Defensoría Pública y el sistema de jueces de control de garantías, sobre los cuales no existen pautas en la reforma constitucional aprobada, pues todo queda deferido al contenido que quiera asignarle el Congreso o en su defecto el presidente de la República.

Con las organizaciones de autodefensa (paramilitares), después de una fase exploratoria adelantada por una comisión especial designada por el presidente de la República, se ha iniciado un proceso formal de negociación conducente a la desmovilización en zonas restringidas, bajo control de las Fuerzas Militares y de Policía e incluso de cuerpos de las Naciones Unidas, para el proceso posterior de entrega de armas y de reinserción.

En este caso, en contraste con lo que viene ocurriendo con las organizaciones guerrilleras, se ha producido una confluencia con el Gobierno que, sin embargo, plantea serias dificultades para su concreción en acuerdos, especialmente desde el punto de vista jurídico. Se hace necesario encontrar fórmulas que permitan a la justicia tomar decisiones en los procesos penales que, sin que impliquen indulto o amnistía, estén revestidas de cierta benevolencia para facilitar el sometimiento y la reinserción. Se estudian, pór ejemplo, alternativas como condenas con libertad condicionada a ciertas conductas, las cuales ya han controvertido los organismos de defensa de los derechos humanos, pues supondrían la impunidad, sobre todo en aquellos crímenes atroces y de lesa humanidad, como los que han cometido los miembros de esas organizaciones. No menos difícil es hallar respuesta al trámite de solicitudes de extradición que ya ha formulado Estados Unidos contra los principales dirigentes de esas organizaciones delictivas.

En cuanto al narcotráfico, identificado como el factor financiador de la mayoría de los actores armados del conflicto, se ha agilizado la tramitación de todas las solicitudes de extradición e incluso se busca que esta no deba ser apreciada previamente por la Corte Suprema de Justicia o que al menos el análisis sea más breve. Igualmente, se ha avanzado en medidas que hacen más ágiles los procedimientos de extinción de dominio de los bienes procedentes de esos negocios ilícitos y se han acentuado los procedimientos de interdicción y control del tráfico de armas, de eliminación de los cultivos mediante fumigación (a pesar de decisiones judiciales que han exigido estudios

de orden sanitario y ambiental para poder continuar con esa práctica)[55] y de control al lavado de activos.

En cuanto a la delincuencia en general, además de la reforma a la Fiscalía para erigirla como verdadero aparato acusatorio, se confía en que un sistema más eficiente de organización de la Rama Judicial en su conjunto aporte soluciones a la morosidad, la ineficiencia, la congestión y la impunidad que caracterizan al sistema en materia penal. A ello deben contribuir también los nuevos códigos Penal y de Procedimiento Penal, que instituirán nuevas conductas típicas, agilizarán el procedimiento en especial acudiendo a formas orales, elevaran las penas y mejorarán los sistemas penitenciarios.

6.2 Rechazo de la justicia favorecedora de tendencias sociales

Desde los inicios del periodo presidencial Uribe Vélez y, más recientemente, con la presentación de una reforma constitucional sobre la administración de justicia,[56] son claras las orientaciones dirigidas a eliminar los principales aspectos derivados de la Carta que aún permiten que a través de las decisiones judiciales, sobre todo, de la Corte Constitucional, se continúen haciendo efectivos, así sea parcialmente, los derechos económico-sociales y culturales cuyo reconocimiento es contrario a las exigencias de la nueva misión que se asigna al Estado en esta época histórica del capitalismo. Merecen mención en esta materia las siguientes tendencias:

6.2.1 Limites a la acción de tutela

En lo que respecta a la acción de tutela, es necesario limitarla a los derechos fundamentales clásicos y excluirla para los derechos sociales, económicos y culturales; prohibirla contra sentencias judiciales; impedir que las sentencias que la resuelvan contengan mandatos de imposible cumplimiento o que contraríen la ley de presupuesto o el Plan Nacional de Desarrollo; otorgar competencia para su decisión a los jueces no

55 Frente al fallo del 13 de junio de 2003 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ordenó la suspensión transitoria de las fumigaciones aéreas con el herbicida glifosato y otras sustancias tóxicas, el propio presidente de la República declaró, anunciando casi su rebeldía frente a las decisiones judiciales: "Me da mucha pena, pero mientras yo sea el presidente, no vamos a suspender las fumigaciones (...) Ese es un compromiso de Colombia con la comunidad internacional". La sentencia fue impugnada de nulidad, desestimada inicialmente por el Tribunal en decisión del 24 de julio de 2003 y luego revocada por el Consejo de Estado.

56 El Gobierno, en especial su ministro del Interior y de la Justicia, insistió en la reforma constitucional de la justicia que al inicio del periodo se había anunciado. Luego de conocidas las reacciones negativas y las observaciones del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, el Gobierno presentó formalmente el proyecto de reforma al concluir septiembre de 2003.

colegiados (para excluir de la competencia a las cortes y tribunales); restringirla contra particulares a los casos de alcance individual y no colectivo, y negarle a las sentencias el efecto de cosa juzgada cuando las circunstancias de hecho hayan cambiado.

Es decir, se está planteando un verdadero desmonte de una de las principales instituciones concebidas por el Constituyente de 1991, que ha permitido en efecto distorsionar al menos en forma parcial la dinámica neoliberal del Estado colombiano. Aun cuando está concebida en principio sólo para los derechos de primera generación, el entendimiento de la Corte Constitucional la ha extendido por conexidad a los derechos de otras generaciones (económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales), de tal manera que ha permitido que muchos asuntos de este orden puedan ser protegidos. La reforma inicialmente proyectada limitaba de manera explícita a los derechos fundamentales clásicos para cerrar el paso en forma definitiva a la interpretación que ya se ha decantado suficientemente. La versión presentada al Congreso ha morigerado esa drasticidad, admitiendo que la acción de tutela pueda amparar derechos económicos, sociales y culturales únicamente cuando estén en conexión estrecha e inmediata con el derecho a la vida, en los términos y condiciones que defina la ley estatutaria respectiva.

También se ha contemplado como parte de la iniciativa de reforma, aunque ya eliminada del texto último presentado, hacer nugatoria la acción ofreciendo a los obligados por las sentencias la posibilidad de aducir en todos los casos que las acciones de tutela son de imposible cumplimiento por cualquier causa, así como alegar, para no observar las órdenes judiciales, que son contrarias al presupuesto nacional, como serían la mayoría, ya que suponen gasto público, se oponen al Plan Nacional de Desarrollo, cuyo amplio contenido haría fácil eludirlas. Otra vía que de seguro también se quiere utilizar es consagrar que la variación de las circunstancias fácticas podría enfrentar el valor de cosa juzgada de las sentencias. Esas posibilidades, quizá para facilitar su debate en el Congreso, han quedado deferidas al desarrollo de la ley estatutaria que las podría establecer como parte del marco normativo que se fije a las órdenes que pueden impartir los jueces que resuelvan las acciones de tutela.

6.2.2 Restricciones a la posibilidad de interferir la acción de las otras ramas

Aunque en el más reciente proyecto se han eliminado estas iniciativas de restricción, se hicieron explícitas en anteriores propuestas y nada impide que reaparezcan en los debates del Congreso. Sólo se ha insistido en eliminar el control constitucional de los decretos de declaratoria de estados de excepción, pero está abierta la posibilidad de que se introduzcan otros cambios, como el control previo para la ley de presupuesto y la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo; la mayoría calificada para declaratorias de inexequibilidad y para variar jurisprudencias; la imposibilidad de la disposición de órdenes como consecuencia de las sentencias de inconstitucionalidad; la prohibición de la extensión de las declaratorias de inexequibilidad a normas no demandadas, de modificar su redacción y de señalar el sentido de su interpretación, según las personas

o eventos a los que sean aplicables; la institucionalización del respeto absoluto de los derechos adquiridos antes de las declaratorias de inexequibilidad, y la imposibilidad de demandar la inconstitucionalidad de leyes después de dos años de expedidas.

Como puede apreciarse, todas estas iniciativas estarían dirigidas a evitar que la Corte Constitucional, por la vía del control de la Carta, impida o corrija las decisiones presidenciales o del Congreso.

Con ello se acrecentaría el poder presidencial, pues volvería absolutamente discrecional la toma de decisiones sobre estados de excepción, de manera que no podría ser analizada ni discutida la motivación fáctica de esas trascendentales medidas. Se buscaría así impedir que, como ha ocurrido en varias ocasiones, la Corte aprecie las causas invocadas por el Gobierno e incluso que llegue a declarar inexequibles las declaratorias, pues se ha considerado que la Corte se erige como cogobernante y que obstaculiza la acción del Ejecutivo.

Por otra parte, so pretexto de la estabilidad del sistema jurídico, se pretendería cerrar toda controversia jurídica sobre leyes después de dos años, como si el solo transcurso del tiempo pudiera purgar los vicios de constitucionalidad que las normas pueden tener, esto es, se le quiere dar primacía a los actos del Congreso y a los del presidente, que tienen valor de ley sobre la Constitución, y romper así el esquema esencial de la pirámide kelseniana. Lo mismo se trataría de introducir el control previo del presupuesto y del plan, ya que de esta manera se les otorgaría estabilidad y se impedirían posteriores demandas.

Todavía hay algo más grave: se cercenaría radicalmente la capacidad decisoria de la Corte Constitucional, para que sus sentencias se conviertan prácticamente en fallos inocuos. En efecto, ya no podría impartir órdenes como consecuencia de las declaratorias de inexequibilidad o definir las interpretaciones admisibles, lo cual favorecería que los demás operadores del sistema (jueces, administradores y hasta legisladores) convirtieran las sentencias de la Corte Constitucional en piezas puramente teóricas e inútiles. Se pretendería, también, impedir que se haga un análisis integral de las normas demandadas, que se acuda al sistema del "bloque constitucional" y que puedan existir efectos sobre derechos o situaciones ya consolidadas de manera inconstitucional. Además, se bloquearía casi de manera absoluta la capacidad decisoria, pues se impondría el régimen de mayoría calificada para que fuera cada vez más difícil adoptar las declaratorias de inconstitucionalidad y para hacer posible que una minoría de magistrados impusiera su criterio a manera de veto.

En síntesis, está claro que se quiere que desaparezca la tutela superior de la Carta que viene ejerciendo la Corte Constitucional, para privilegiar el accionar, así sea injurídico, de las demás ramas y operadores del sistema político y jurídico. La utilidad de este sesgo es indudable: las medidas legislativas y ejecutivas, dirigidas a encauzar las políticas exigidas por el régimen político o por la fase actual del capital, con mayor dificultad se podrán cuestionar, cuando, como se sabe, hoy al menos existe la última esperanza —por

remota que sea— de que un cuerpo independiente detenga determinados procesos que, por la ausencia de real participación o por la impotencia de la movilización o la protesta social, se buscan imponer a toda costa.

6.3 El eficientismo judicial

El punto nodal en la materia de *eficientismo judicial* es el viraje que quiere dársele a la administración de justicia para que deje de ser una función esencial del Estado y se considere, para todos los efectos, como un servicio público esencial. Esto tiene la connotación de poderla tratar como cualquier actividad productiva y abandonar así la idea clásica de que es una misión estatal y, por consiguiente, sometida a la misma lógica del sector privado. Casi se quiere borrar su carácter público.[57]

Como consecuencia de ese cambio, la función jurisdiccional puede dejar de ser exclusiva de una de las ramas del poder público y puede llegar a ser ejercida, salvo en materia penal, por autoridades administrativas, a fin de auspiciar e impulsar lo que se ha venido llamando la *desjudicialización* del tratamiento de muchas materias y contenciones. Por la misma razón se abre de manera más radical la puerta para la administración de justicia por los propios particulares sobre asuntos de contenido patrimonial, es decir, los que interesan fundamentalmente a los agentes del capital. De esta manera, se otorgaría un apoyo constitucional a los múltiples procedimientos de conciliación, amigable composición y arbitraje que, si bien solucionan los problemas de congestión y oportunidad, desvertebran la soberanía en materia judicial, sobre todo si se piensa en la dinámica avasalladora que se viene presentando con respecto a esta esfera en la economía globalizada.

Es tan clara la intención de cercenar la competencia de las autoridades judiciales, que en alguno de los proyectos se ha considerado la posibilidad de que exista una jurisdicción especial privada (arbitral), por voluntad de las partes, en cada uno de los llamados contratos de ejecución sucesiva. La derogatoria de la jurisdicción estatal proliferaría, por consiguiente, en los grandes contratos entre empresas privadas y en los que estas celebren con entidades estatales.[58]

57 En el proyecto presentado al Congreso sólo en apariencia se ha abandonado esa iniciativa, pues sin indicar la responsabilidad estatal en la función judicial, se acepta decir que es una función pública y se agrega que también es un servicio público esencial. Los términos empleados abandonan así, aunque pareciera que se quiere decir algo distinto, la justicia como función básica de la soberanía estatal.

58 Se confirma así la tendencia que hemos advertido atrás y que han analizado Dezalay, Sassen y Garth, véanse obras citadas. Más allá de la reforma constitucional a la justicia, el debate viene adelantándose en el Congreso a propósito de un proyecto de ley sobre sistema arbitral que, por el momento, fue archivado ante las críticas severas de su contenido, formuladas por el procurador general de la nación, referidas en especial a los riesgos de condenas indebidas y excesivas de las instituciones estatales por laudos arbitrales, como viene ocurriendo en los casos en que convencionalmente se ha pactado acudir al sistema arbitral.

Una medida complementaria que refuerza la misma tendencia es la ruptura del principio actual de gratuitad de la justicia. Lo que se quiere es que este quede reservado únicamente para los usuarios de escasos recursos y para los casos en que se trate de asuntos de interés general (acciones públicas) y no particulares. Por lo tanto, la posibilidad de cobrar los costos del servicio conducirá a una valoración comparativa del servicio privado de justicia, que seguramente favorecerá su fortalecimiento, pues no hay duda de que podrá ser más eficiente y oportuno.

También apuntan a mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad en las actuaciones las iniciativas que prestan atención a la agilización de los procesos, promoviendo las actuaciones verbales, y al control y evaluación de los jueces y magistrados como instrumentos para la renovación de los nombramientos. De igual manera, la iniciativa que en algún momento se hizo expresa de que el régimen de carrera sea obligatorio en la administración de justicia, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

Por otra parte, en materia de organización se busca contribuir a reducir el aparato burocrático y a garantizar mayor coherencia y organicidad en el sistema judicial. La propuesta central en esta dimensión es la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, para ser sustituido por una dirección ejecutiva de corte gerencial y un Consejo Superior de Administración de Justicia con una composición que reduce la actual del Consejo Superior de la Judicatura y contempla la participación del ministro del Interior y de la Justicia, el fiscal general, el director ejecutivo de la rama y un representante de los operadores judiciales. Esto supondrá eliminar toda la estructura actual del sistema disciplinario de los jueces y de los magistrados de tribunales, que pasaría a ser función de sus superiores jerárquicos, lo cual va a afectar de contera la independencia de los subordinados, con la intervención en segunda instancia de una Corte Disciplinaria, que sería, por otra parte, la que actuaría como cuerpo disciplinario de los magistrados de las altas cortes. Los abogados litigantes serían sancionados disciplinariamente por colegios de abogados, a los cuales la pertenencia sería obligatoria. Con esta reorganización se espera, como ya anotamos, alcanzar economías presupuestales y ordenar de mejor manera los problemas operativos de la rama.

Finalmente, para adecuar el funcionamiento de la justicia a los nuevos valores que se apartan de una sujeción tan estricta a la ley escrita y para reconocer la importancia de las prácticas de los agentes privados, se ha presentado como iniciativa sustancial variar sustancialmente el esquema de fuentes de derecho a fin de otorgar valor igual a la costumbre comercial. Pero, por el momento, lo que de alguna manera concertado es atribuirle a la jurisprudencia sólo una elevada estabilidad para así aportarle seguridad y estabilidad al régimen de las transacciones. Ese efecto se lograría obligando a los operadores inferiores a respetar, casi con el valor de ley, las decisiones de los superiores, dejando muy poco espacio para la renovación crítica de los criterios jurisprudenciales.

Otra iniciativa en esta misma dirección, que ya ha desparecido del proyecto, es la de hacer más rígida la modificación de la jurisprudencia y exigir mayorías calificadas para su variación en las altas cortes.

Ese es el panorama que ofrece el va y viene histórico de las reformas a la administración de justicia, que reiteran con acentos y matices diversos las mismas problemáticas, aunque ahora con mucha más atención en el nuevo enemigo terrorista en consonancia con la tendencia global en esta materia liderada por Estados Unidos desde la ocurrencia de los hechos del 11 de septiembre.

Al lado de la preocupación permanente por evitar las interferencias indebidas de las cortes y los jueces en el contenido de las leyes y en las decisiones ejecutivas y de hacer menos costosa y más flexible la justicia, que es erigida como servicio público y no como función esencial del Estado, lo prioritario es la justicia al servicio de la política de "seguridad democrática", anteponiendo la finalidad de orden y "pacificación" a la vigencia misma de los derechos y garantías fundamentales tan caros para la democracia liberal.

CAPÍTULO V

Un régimen autoritario sirviente de la nueva fase del capital

Lo analizado en los capítulos anteriores de esta segunda parte es insuficiente para aproximarse a la realidad colombiana de hoy. Sin embargo, más allá de esa limitación que reconocemos, creemos que nos suministra algunos elementos para acercarnos, así sea de manera liminar, a un entendimiento del régimen político actual en su necesaria relación con las transformaciones de mayor significación que exige la fase contemporánea del capitalismo.

Partimos de la identificación de una gran dificultad en el terreno teórico-crítico, en dimensiones distintas. La primera tiene que ver con el obstáculo que representa la necesidad de superar la fuerza de lo obvio, para sacar la discusión de los términos coloquiales y triviales. La segunda es de mayor alcance y se relaciona conlas particularidades de la circunstancia nacional, que nos obligan a pensar más en la cotidianidad que nos azota, que remite a la simple superficie del escenario político y que esconde el fondo estructural de los procesos a los cuales asisten las sociedades de nuestro tiempo, incluida la nuestra. Por esto, desde hace ya bastante nos hemos apartado progresivamente de todo cuestionamiento de la organización social de la producción en la cual vivimos, y admitimos, casi sin excepciones, el orden vigente sin atenuante alguno, como si estuviéramos condenados a convivir con él *per saecula saeculorum*.

A ello se suma el efecto producido por la revelación tardía del verdadero carácter de los experimentos alternativos al capitalismo, que, al no representar en sí una cara opuesta, han provocado un regreso a la veneración, consciente o no, de los valores calificados como democráticos, incluso cuando se han erigido como naturales y eternos. Se asiste a una especie de desarme que impide acudir al discurso crítico, que borra todo punto de partida, que niega toda perspectiva de cambio radical y que arrastra a abrazar los discursos ambiguos de la posmodernidad. Se ha vuelto un tabú plantear o hablar del orden social capitalista que nos rige y más aún mencionar su nombre exacto.

Tal y como lo expusimos en la primera parte, a propósito del Estado hay que rescatar dos planos diferentes en el análisis:

El primero se asocia al reconocimiento expreso de que aún vivimos en sociedades capitalistas, que ya no tienen las mismas características que las distinguieron casi durante todo el siglo XX, pues desde hace más o menos tres decenios han experimentado profundas reorganizaciones o reestructuraciones. En esta dimensión es imperativo, por lo tanto, apreciar la naturaleza de esa reorganización, sus efectos, sus alcances y sus diferentes presentaciones a lo largo de la cadena diferencial de sociedades nacionales en el concierto del orden global imperial.

El segundo es quizá más próximo a la observación. Es la dimensión del régimen político, presidida por las coordenadas que traza el valor ideológico democrático y que, como también hemos tratado de mostrarlo atrás, puede tener distintas formas de conexión con el plano más profundo de la reestructuración correspondiente a la fase.

Lo que pretendemos en este capítulo final es precisamente movernos en esas dos dimensiones, para apreciar cómo el régimen político colombiano cada vez más se configura como un Estado autoritario que, además de pretender solucionar la inmediatez de la violencia y las deformaciones del funcionamiento de la escena política, contribuye en forma muy eficiente a avanzar más rápido en dar respuestas a las exigencias de la nueva fase del capitalismo.

1. El necesario concepto de estado de excepción

Para apreciar por qué estimamos que el régimen político viene configurándose como un régimen autoritario es preciso situarnos en el terreno conceptual del estado de excepción, que está más allá de lo que el tecnicismo jurídico-constitucional así denomina. En efecto, no se trata de la excepcionalidad del funcionamiento del Estado prevista de manera normal o regular por la propia Constitución, como sucede en casi todos los Estados, para atender con medidas especiales circunstancias de guerra exterior, turbación del orden público o de alteración emergente de la situación económico-social,[1] sino de una forma teórica de aproximarse a ciertos cambios que, pueden o no pasar por las formalidades jurídicas, que dan lugar a ciertas inflexiones de la organización y el funcionamiento que se aprecian como apartadas o distantes de un modelo democrático ideal.

Aun cuando en teoría política la bibliografía es muy amplia a este respecto, una pertinente caracterización del fenómeno de los estados de excepción es, sin duda, la

1 En la Constitución colombiana están previstas tres instituciones específicas para estos propósitos: el estado de guerra exterior (artículo 212); el estado de conmoción interior, para atender perturbaciones de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana (artículo 213), y el estado de emergencia, para el manejo de hechos perturbatorios del orden económico, social y ecológico o que constituyan calamidad pública (artículo 251). Se trata de instituciones que podrían llamarse normales para atender anormalidades.

elaborada y utilizada por Nicos Poulantzas.[2] Claro está que, como él mismo advierte, no es posible una determinación genérica de sus rasgos, pues su identificación supone un análisis de cada situación concreta. Además, es preciso tener en cuenta que si existe una relación necesaria con la forma que asume el Estado de acuerdo con la época o fase histórica del capitalismo, esos elementos que definen los eventuales estados de excepción guardan un marcado vínculo con la fase de que se trate. En este sentido, las elaboraciones a que venimos haciendo referencia están concebidas para las épocas del Estado liberal clásico o del Estado intervencionista o de bienestar, pero no para la fase actual neoliberal que apenas empezaba a vislumbrarse en los años setenta, momento en el cual se produjeron.

Sin embargo, con esas advertencias y precauciones, son buenas guías de orientación las trazadas por Poulantzas. Por ello creemos que para aproximarnos al análisis de un estado de excepción, como el autoritario que se ha entronizado en Colombia, puede ser útil recordar las siguientes características de los planos en los cuales opera, aunque insistiendo en que su exacta precisión exige el conocimiento del caso particular:

- La modificación de las relaciones entre el aparato represivo y los aparatos ideológicos. En términos sencillos, se trata de un cierta reducción o limitación del papel relativamente autónomo de los aparatos ideológicos en su función de legitimación de la represión física, en beneficio de intervenciones ideológicas por fuera del marco institucional, incluso para organizar la propia ideología dominante. Es decir, es una respuesta a los desfallecimientos de la ideología orgánica de las clases dominantes y de la ideología interna propia de los propios aparatos de Estado. Recuérdese que en la concepción de Poulantzas la noción de aparatos ideológicos de estado no hace relación sólo a los oficiales, sino a un conjunto de instituciones, como la escuela, la iglesia, las empresas mismas, etc.
- El desplazamiento de la rama o del aparato dominante. Como consecuencia de las nuevas relaciones de los aparatos ideológicos con el aparato represivo, uno o varios adquieren carácter dominante: puede ser el Ejército, la Rama Ejecutiva Civil, la Policía Política, un partido, una organización religiosa, etc.
- Las modificaciones del sistema jurídico. De manera muy esquemática estos cambios tienen que ver con un derecho que hace más hincapié en la arbitrariedad y no en la regulación, y que borra los límites establecidos al ejercicio de los poderes estatales, y con esas características subordina incluso al aparato judicial.
- Las modificaciones del sufragio y de las modalidades de representación. Aun cuando lo más ortodoxo sea en este caso la suspensión del principio electoral y su sustitución por otros mecanismos como los corporativos, las modificaciones pueden tener otros sentidos: el cambio del sistema de partidos, la intervención de otras modalidades de participación, el recurso a las formas plebiscitarias, etc.
- Las particularidades de la burocratización. En esta dimensión los cambios también van desde el aumento excesivo de la Rama Ejecutiva, pasando por la supresión de las formas racionales o electivas de designación, hasta la depuración y perfeccionamiento de la estructura de los aparatos de Estado, la introducción de nuevos métodos de selección y designación, etc.
- El grado y formas del centralismo. Lo que se quiere indicar cuando se alude a este rasgo es a una nueva delimitación de competencias que conduzcan al fortalecimiento

2 Nos referimos a los desarrollos teórico-analíticos de Nicos Poulantzas, *Pouvoir Politique et classes sociales*, Maspero, París, 1958, y *Fascismo et dictadura. La III International face au fascismo*, Maspero, París, 1970. De ambas existe traducción castellana publicada por la Editorial Siglo XXI.

de las esferas que el estado de excepción busca privilegiar, a través de métodos diversos (por ejemplo, la supresión de funciones, la capacidad de intervenir o controlar directa o indirectamente o la simple concentración funcional).

Insistimos en que lo dicho es apenas un panorama muy genérico que quizá se puede apreciar en los casos concretos de estados de excepción, pero nunca con la nitidez de las distinciones o separaciones estrictas, ni con la pureza radical de cada rasgo, sino que se entremezclan características y seguramente se encuentran otras según las necesidades de reformulación del régimen y las particularidades históricas y culturales de cada sociedad. Además, no nos cansaremos de insistir en que en el estado de excepción evidentemente hallamos lo que en el lenguaje común se aprecian como 'patologías' o 'anormalidades', pero que en definitiva todas ellas pertenecen a la normalidad superior de organización del Estado. La única patología existente es la del Estado mismo como forma social de dominación del sistema capitalista en su conjunto.

2. Antecedentes y causalidades del régimen actual

Todo Estado capitalista, cualquiera que sea la forma que asuma según la fase histórica por la cual atraviese, se presenta siempre como un régimen político. En ese sentido, cada sociedad vive históricamente regímenes diferentes y entre ellos, de una u otra manera, puede darse la modalidad de estados de excepción. Colombia en su devenir como sociedad capitalista ha exhibido esos diversos regímenes y en no pocas ocasiones han podido calificarse como estados de excepción.

A pesar de ser muy impropio por la poca definición y afirmación de una sociedad y un Estado nacionales, hace un siglo la Regeneración y su prolongación, el republicanismo, representaron, a su manera, un régimen de excepción con las características autoritarias y confesionales que los estudiosos de nuestra historia han descrito y analizado.[3] Y fue de

3 Entre esas descripciones, escogemos esta que se encuentra en la introducción de la obra de Gonzalo Sánchez y Mario Aguilera (edits.). *Memorias de un país en guerra. Los mil días 1899-1902,* Unijus, Planeta e IEPRI-UN, Bogotá, 2001: "La Regeneración se sustentó sobre la idea de la 'cristianización de la República', en forma tal que el orden político estaba subordinado a la hegemonía cultural de la Iglesia, control que se materializó en normas que regulaban tanto la vida pública como la privada: la afirmación constitucional de que la Iglesia católica era 'esencial elemento del orden social'; la intromisión concordataria en el estado civil de las personas, y el férreo control clerical de la educación. La expresión más protuberante de la simbiosis entre lo político y lo religioso se pudo apreciar en la promoción de un imaginario de la unidad nacional anclada en un monarquismo religioso cuyos pilares eran el Corazón de Jesús o el llamado 'reinado social de Jesucristo', sancionado por leyes y pastorales eclesiásticas. Tal monarquismo religioso tenía estrecha correspondencia con el unipartidismo y autoritarismo presidencial. Para la vida cotidiana esto significó cierre de periódicos, persecución a sociedades científicas y de libre pensamiento, y estrechamiento de los horizontes del sistema educativo", p. 21 .Allí se asoman, como puede apreciarse, aquellos rasgos del papel de los aparatos ideológicos, de la variación del sistema de representación, de concentración del poder en una de las ramas, etc., a que se ha hecho alusión.

tal naturaleza que provocó ese conflicto civil de "los mil días", fundado en "elementales reivindicaciones democráticas" que apuntaban a la restauración de la República y, por ende, al quiebre del autoritarismo y exclusivismo instaurado por la Regeneración, que se expresaba en hechos como el recorte de libertades civiles, incluida de manera notable la libertad de expresión, la anulación de la oposición en todas las esferas de la vida pública, el fraude electoral, la arbitrariedad en el manejo de las cargas fiscales y el control represivo del orden social. En su conjunto, estos recortes eran formas abiertas de bloqueo a la participación política por parte de un régimen que se puede caracterizar no como una dictadura unipersonal, sino como una *tiranía de partido.*[4]

La circunstancia exceptiva es mucho más clara a mediados del siglo xx. En esa época, en condiciones sociales y políticas muy distintas, el país fue orientado hacia un régimen político de excepción que se encarnó entonces en la intervención militar directa; sin duda con el apoyo y aplauso de los sectores dominantes, de los partidos, de los gremios y, en general, de la opinión pública inducida por todos ellos. Fue un paréntesis reorgánico impuesto por los efectos de la violencia bipartidista, en medio de un cambio drástico de las relaciones en el agro y de la irrupción de la industrialización. La ideología democrática se puso en forma transitoria al lado, así no rigiera tampoco de manera satisfactoria en esos tiempos, supuestamente en aras de encontrar "paz, justicia y libertad", como fue el lema de la dictadura (propósitos bastantes coincidentes con los que se enarbolan ahora y se han esgrimido en otras latitudes acompañando estados de excepción).

Con las limitaciones de participación electoral y acceso al ejercicio de las funciones públicas, paritaria y alternadamente controladas por los dos partidos tradicionales, los mismos actores pusieron fin al experimento cuando ya se habían producido los efectos de la reordenación *producidos*. De la época del Frente Nacional a hoy, las transformaciones de la sociedad han sido profundas y múltiples. Vivimos definitivamente, así sea en el patio trasero, en la fase contemporánea del capitalismo, que impone nuevas exigencias en todos los órdenes y que, en definitiva, ha producido la caducidad absoluta de la vieja soberanía estatal. Además, en el caso específico colombiano experimentamos circunstancias muy particulares ligadas a la historia del conflicto armado, que salió transformado luego de la conclusión de la violencia bipartidista, y que se hicieron aún más complejas por el fenómeno del narcotráfico.

2.1 La encrucijada de la violencia

En ese nuevo escenario va a germinar el régimen autoritario que ya está en marcha. Las explicaciones de su génesis remiten a múltiples factores y circunstancias. El primero de todos es, sin duda alguna, la agudización del conflicto, es decir, la profundización de

4 *ibid.*, p. 20. Los editores hacen referencia como ejemplar testimonio de la guerra a Lucas Caballero, *Memorias de la guerra de los mil días*, Instituto Colombiano de Cultura, ABC, Bogotá, 1980.

la encrucijada de violencias en que está sumido el país desde hace decenios. Muchos han pretendido esclarecer el fenómeno acudiendo a distintas conceptuaciones: guerra civil, violencia generalizada o guerra contra la sociedad y el estado. Otros, por el contrario, desestiman esos calificativos para reivindicar la defensa intelectual de la democracia amenazada por sus enemigos que cabalgan sobre esas nociones para imponer, por medio del terror, su propio lenguaje al conjunto social.[5]

Sin embargo, no es preciso caer en la celada de la calificación del conflicto. Más allá de que llamarlo guerra civil "es una conceptualización equívoca, inadecuada y sirve muy poco para un entendimiento", o de negarle su generalización para aminorar la importancia cuantitativa del crimen común y atribuirle más importancia a la delincuencia de los actores armados organizados, o de rechazar que sea una guerra contra los civiles o contra la sociedad porque oculta que lo central es el enfrentamiento del Estado con los grupos armados[6], lo central es que esa amalgama de todo tipo de violencias remite en última instancia a una causalidad social. Es decir, se explica, aunque no mecánicamente, por las características del orden social vigente.

Sobre esa tesis de manera repetida y periódica se escuchan voces críticas que estiman ilegítimo atribuirle o imputarle la responsabilidad a las condiciones de miseria o de pobreza absoluta o, en general, de injusticia social que nos aquejan, por cuanto en otros países, en otras latitudes o en otros momentos, existen o han existido circunstancias quizá más aberrantes sin que ellas hayan conducido a expresiones de violencia como las que padecemos.

Nada más equivocado. Si abandonamos las fáciles explicaciones simplistas o de causalidad lineal, es posible comprender que cada una de las sociedades tiene características históricas muy particulares que configuran su estructura específica, y que es esta, y no causas aisladas o individuales, la que determina las expresiones concretas de la conflictividad social existente. En Colombia, como en todas las sociedades contemporáneas, existe un haz de contradicciones sociales indudables; pero su expresión en nuestra sociedad, en razón de lo que podría llamarse una causalidad estructural, es muy propia y exclusiva de ella. Por eso tenemos violencias y guerras con las características que conocemos y difícilmente explicamos y entendemos, aunque otras sociedades sometidas a similares o peores condiciones de inequidad no las

5 Véase la presentación del debate sobre estas conceptualizaciones y sobre la necesidad de defender la democracia de ellas en Posada Carbó, Eduardo, ¿Guerra Civil? *El lenguaje del conflicto en Colombia*, Libros de Cambio-Alfaomega, Bogotá, 2001. El autor encuentra incluso aplicable al caso colombiano la consigna lanzada en España contra la Eta por Edurne Uriarte: "a la guerra se opone el concepto de opresión terrorista; y al de paz, se opone el concepto de libertad", p. 39.

6 *ibíd.* La tesis de la guerra contra la sociedad ha sido expuesta en varias oportunidades por Daniel Pécaut. Véase su reciente obra *Midiendo fuerzas*, Planeta, Bogotá, 2003.

generen. En pocas palabras, lo central es entender que esa sangrienta expresión de las contradicciones nacionales no es ajena a la estructura de un orden social injusto.

Las guerras o conflictos que salpican muchos puntos del planeta no tienen explicaciones subjetivas o irracionales, sino que remiten, aunque nos resistamos a aceptarlo, a condiciones histórico-sociales que son sus verdaderos determinantes. El caso colombiano, a pesar de su difícil o casi imposible comprensión, también tiene esas determinaciones. Nuestro conflicto nacional, por lo que respecta a las organizaciones guerrilleras y a pesar de las mutaciones que ha sufrido a lo largo de varios decenios, hunde sus raíces en aquellos años ya lejanos en que los hombres del campo se hicieron o los forzaron a ser bandoleros no para matar, sino para que no los mataran, para defender su derecho a vivir.[7]

2.2 La ruptura del esquema de negociación

Pues bien, el conflicto armado absolutamente incontrolado, unido a la indudable generalización de la inseguridad de todo tipo en campos y ciudades, provocó el viraje autoritario al cual asistimos. El detonador fue la ruptura del proceso de negociación adelantado durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002).

Durante más de tres años, el proceso adelantado con las FARC, en medio de las indefiniciones y ambigüedades de los intentos de iniciar otro en paralelo con el ELN y del fortalecimiento y ampliación de la influencia de los grupos paramilitares, no avanzó más allá del empleo de lugares comunes y de un vocabulario repetitivo, de numerosas manifestaciones reales o simbólicas a favor de la paz, del clamor generalizado por la existencia de voluntades coincidentes para detener así fuera temporalmente las acciones bélicas, y del intercambio de propuestas sobre las cuales no se intentaron eficaces aproximaciones. En ese camino fueron produciéndose efectos devastadores: masacres, desapariciones, desplazamientos, secuestros, asesinatos y atentados, exilios, destrucción de bienes públicos, afectación del medio ambiente, etc. Todo frente a la impotencia y la esterilidad absolutas de las voces, las acciones y los símbolos contra la violencia.

Ese proceso encontró en verdad muchos escollos, más allá de los enfrentamientos armados exacerbados. Del lado de los movimientos insurgentes, fuera de que cada una de las dos principales organizaciones tiene su propia y prolongada historia y su opción armada fue asumida en contextos históricos distanciados y desde concepciones teórico-políticas bien distintas, un elemento parece identificarlas: frente a las características definitivamente renovadas del capitalismo y al descaecimiento consiguiente de las

7 A pesar del peso de los horrores y de la irracionalidad de la guerra, hay que repetir con Gonzalo Arango que los hombres no matan porque nacieron asesinos, sino que son asesinos porque la sociedad en que nacieron les negó el derecho de ser hombres, y volver a preguntar, una vez más con las palabras nadaistas, "¿no habrá manera de que en Colombia en vez de matar a sus hijos los haga dignos de vivir?"

formas teóricas y prácticas que en otro momento se opusieron al sistema, se observa una ausencia de reflexión coherente sobre el sistema de dominación aún vigente, carencia que se esconde tras las expresiones y consignas que todos reconocen como lugares comunes y que vuelven retóricamente. Por ello, tanto en el proceso con las FARC como en las conversaciones preliminares con el ELN existía solamente una remisión genérica a la necesidad de construir otra sociedad que superara las relaciones injustas, pero apelando de diferente manera a la sociedad civil, para que por consenso definiera las transformaciones requeridas, olvidando precisamente que es en el seno de esa sociedad civil donde se encuentran las contradicciones esenciales del sistema existente. Aparte de esto, nada es realmente explicativo y analítico sobre las características nuevas del capitalismo en nuestra sociedad y sobre sus efectos en el orden de las prácticas políticas.

Del lado del Estado, y sobre todo de los gobiernos, como otro extremo de la interlocución, este se presentó prisionero de la misma lógica, pues también entendió la negociación como un trámite puramente consensual para llegar a acuerdos, los cuales deberían irse presentando casi espontáneamente, sin tener nunca claro el rumbo y las características del cambio que podía objetivamente introducírsele a la sociedad. Esa carencia de perspectiva se agravaba con la sustitución en la práctica del Estado por la avasalladora fuerza del paramilitarismo que le arrebataba su control exclusivo de la fuerza.

2.3 La ausencia de concepciones sobre el Estado y la sociedad

En ese contexto, era y sigue siendo evidente que el punto nodal que hizo imposible el proceso emprendido fue la indeterminación de la materia negociable, pues esta no residía en la simple enunciación de temas, como quedó en efecto demostrado. Esa indefinición estaba estrechamente ligada a la ausencia de proyectos integrales de organización social y política, que no parecían tener quienes dirigían el Estado ni quienes aspiraban a administrarlo, ni mucho menos los grupos paramilitares que simplemente asumían un comportamiento militar sustituyendo al Estado.

En ningún momento se apreciaron verdaderas concepciones de Estado y de sociedad, sino la presentación de fórmulas, en muchos casos parciales y coyunturales, para resolver mediante reformas o modificaciones aisladas cuestiones o asuntos particulares, sin ningún hilo conductor orgánico. Es más, casi llegaron a coincidir en que de lo que se trataba era de construir un nuevo modelo económico, que retomaba incluso esquemas de sociedades bien distintas a las nuestras. De esta manera, se adherían explícita o implícitamente a la concepción de que todo se reduce a un problema técnico o tecnocrático, a algo que puede construirse a la manera de un juego mecánico en el cual se trata de colocar o ensamblar de la mejor manera varias partes o elementos. Se olvidaron, obviamente, de que los modelos socioeconómicos responden a la estructura básica de nuestras sociedades y que, por ello mismo, no la niegan sino que son formulaciones y modulaciones que reiteran

y reproducen la misma estructura injusta. A veces esos modelos son sólo conjuntos de estrategias y políticas para ciertas coyunturas, en otras son verdaderas reorganizaciones que ayudan a que el sistema económico-social vigente pueda vivir en una época distinta.

2.4 La inflexión terrorista

Las organizaciones subversivas expuestas al enfrentamiento paramilitar tolerado y en determinados casos auspiciado por el Estado; desprovistas de toda formulación coherente sobre el Estado y la sociedad, sin ninguna fórmula de transición hacia otros espacios de lucha; desvinculadas de la problemática económico- social y de las reivindicaciones y conflictos en las dimensiones urbana y rural; aferradas a que la negociación puede forzarse por la presión violenta cualquiera que ella sea, y afectadas interna y externamente por la apelación a fuentes de financiación inadmisibles socialmente como el secuestro, la extorsión y el narcotráfico, de manera progresiva avanzaron por la senda terrorista, comprometieron indiscriminadamente a la población civil y perdieron así sus bases de apoyo.

La profundización y la ampliación de esa inflexión confluyeron con la presencia a escala mundial del terrorismo, que tuvo como expresión máxima los hechos del 11 de septiembre, que definitivamente permitieron al Imperio encontrar cómo combatir todas las expresiones contra este, apelando a ese nuevo y execrable enemigo. La nueva lógica mundial se desencadenó rápidamente y la consigna antiterrorista es ya la bandera única en todo el mundo para acallar toda forma de resistencia. No hay duda de que cuanto se ha provocado en el ámbito global por los extremismos islámicos ha dado lugar a una estrategia que ha vuelto muy difíciles las movilizaciones de las fuerzas antisistema, pues todo se ha colocado en los términos binarios, maniqueos, del bien y del mal. Guardadas las proporciones, es la misma situación que se ha producido en la sociedad colombiana, pues tras el terrorismo y su combate no sólo se impide toda resistencia, sino que se cuelan todo tipo de aceleradas transformaciones muy propias de la nueva fase capitalista.

2.5 Desorganización generalizada de los aparatos de Estado

Sin entrar en las particularidades que afectan la organización y el funcionamiento de las ramas del Estado (aparatos Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de otros organismos de control o autónomos, cuyo análisis se ha hecho en distintos momentos y con distintos alcances, es cierto que cada uno de ellos, a pesar de reformas constitucionales y legales y de repetidos esfuerzos administrativos, ha estado afectado de manera general por un alto grado de ineficacia y de ineficiencia por múltiples razones generalmente asociadas con el burocratismo, las duplicidades funcionales, la incompetencia de los servidores públicos, la ausencia de criterios racionales de acceso a la función pública y para la permanencia en ella, la inexistencia o deficiencia de instrumentos tecnológicos renovados en información y comunicación, la carencia de sistemas de planeación

debidamente articulados con la ejecución presupuestal, la ausencia de mecanismos idóneos de evaluación y control y la inapropiada distribución y gasto de los recursos públicos, para citar las principales.

Pero, además, es bien sabido que en la gestión pública obran dos vicios inocultables, como son el clientelismo y la corrupción. El primero ha pasado por distintos momentos, de tal manera que se ha transitado por el clientelismo tradicional (que estuvo asociado con la vieja estructura agraria y con el bipartidismo), por el llamado clientelismo 'moderno' (propio de la etapa del Frente Nacional y un poco más allá en el esquema de mantenimiento del monopolio bipartidista y del crecimiento de los procesos de urbanización) y, finalmente, por el clientelismo de mercado (entendido como aquellas nuevas prácticas de intermediación que han logrado construirse al amparo de las instituciones de la Constitución de 1991).[8]

En lo que se refiere a la segunda, es definitivamente un fenómeno complejo, muy arraigado y de características mayúsculas. Las apreciaciones hechas por el propio gobierno señalan que "en 2001, el costo de la corrupción ascendió a US$2240 millones, equivalentes a 80% del déficit fiscal, o 2,6% del PIB de ese año. En sobornos por compras estatales y licitaciones, el costo de la corrupción fue de cerca de US$480 millones y por desviación de recursos de US$1760 millones".[9]

Todo ello, sin duda, ha erosionado de manera permanente la legitimidad del Estado en todas sus esferas y ha acrecentado el profundo descreimiento de la ciudadanía en las instituciones, pero al mismo tiempo ha convertido a los aparatos estatales en estructuras no idóneas para diseñar, poner en práctica planes y programas y ofrecer resultados, cualquiera que sean las orientaciones políticas gubernamentales.

2.6 Debilitamiento de la integración partidista y sindical

El régimen político viene afrontando una crisis evidente en el mecanismo clásico de intermediación e integración, como son los partidos políticos. De la rigidez e irracionalidad del esquema bipartidista que prevaleció a lo largo de casi todo el siglo xx, se ha pasado a una crisis que los ha atomizado y debilitado al máximo, y ha permitido el surgimiento de múltiples movimientos y "microempresas electorales"[10] que no cumplen aún el papel de aquellos ni tienen muy claro su rumbo.

8 Una presentación de esta forma de categorización del fenómeno en el tiempo, a partir de otros trabajos sobre la materia, en Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Delgado Varela, Natalia, "La metamorfosis del sistema político colombiano. ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?", en Gutiérrez, Francisco y otros, *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Norma y IEPRI-UN, Bogotá, 2001.

9 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, p. 176.

10 La expresión y el concepto son de Eduardo Pizarro Leongómez en "La atomización partidista en Colombia. El fenómeno de las microempresas electorales", en AA. VV., *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Iepri-Universidad Nacional de Colombia-Norma, Bogotá, 2002.

Los factores causales son múltiples. Entre ellos se encuentran los mencionados y expuestos por Pizarro: la no reelección presidencial, la elección popular de alcaldes y gobernadores, la separación del calendario electoral, la circunscripción nacional, el instrumento del tarjetón para la votación, la guerra de los residuos y las consultas internas de los partidos. Pero lo importante, como lo anota el mismo autor, es que:

> ...se trata de un periodo incierto en el sistema de partidos, lo cual dificulta pronosticar el desenlace final. ¿Estamos transitando de un bipartidismo perfecto hacia un bipartidismo atenuado? ¿Estamos *ad portas* de un colapso del sistema de partidos como en Perú o Venezuela? ¿Nos dirigimos hacia un sistema multipartidista difuso como en Ecuador o hacia un multipartidismo moderado como en Uruguay o México? No sabemos.[11]

Esto es, el régimen político parece haber quedado privado de un sistema de partidos, así sea imperfecto, clientelista y corrupto, como el que inveteradamente ha existido.

Otro canal esencial de integración en las sociedades capitalistas ha sido el de las organizaciones sindicales. En el caso colombiano, la cobertura de la afiliación sindical siempre ha sido muy limitada, pero ahora se ha reducido drásticamente, en especial por las transformaciones de la organización productiva y por la política de aniquilamiento de las organizaciones sindicales, sobre todo las que agrupan a los servidores públicos, que son las únicas que aún tienen alguna vitalidad reivindicativa y de convocatoria social[12]. De la misma manera que ocurre con los partidos, no ha habido un mecanismo de recambio de la estructura sindical en ese papel de integración y cooptación, aunque empiezan ya a representar un papel significativo las organizaciones nacidas de la ideología de la participación comunitaria o las organizaciones no gubernamentales que agrupan a los ciudadanos alrededor de las múltiples identidades (indígenas, negritudes, género...) o de temáticas específicas, como la misma paz, la defensa del medio ambiente o del espacio público, etc.

2.7 Crisis del discurso político-ideológico

Tanto el cambio de época como la indefinición del rumbo por la misma crisis del régimen político han provocado una ausencia de sujeción ideológica de la población alrededor de discursos o concepciones programáticas coherentes.

Es bien cierto que durante el bipartidismo tampoco se distinguían alternativas realmente distintas, pero de alguna manera transitaban por uno u otro, por ambos o por fracciones identificadas circunstancialmente, propuestas programáticas que, en medio del deficiente grado de participación electoral, enlazaban ideológicamente a importantes sectores de la población, así fuera por el talante o por las tendencias genéricamente conocidas como socialdemócratas o autoritarias de centro-derecha.

11 *ibíd.*, p. 360.

12 Una presentación reciente del panorama sindical colombiano actual en Delgado, Alvaro, *Reflexiones sobre la crisis actual del sindicalismo colombiano*, informe especial de actualidad colombiana, en correo@actualidadcolombiana.org

Ahora las circunstancias han cambiado drásticamente, pues en lo que se refiere a las orientaciones estructurales correspondientes a la fase actual del capitalismo, con o sin conocimiento de causa, las identidades se encuentran en todos los partidos y movimientos, con muy contadas excepciones casi individuales. Debido a ello el contenido de la Constitución Política de 1991 pudo, sin mayores debates de fondo, introducir las líneas centrales del nuevo Estado, en medio de proclamaciones, muchas retóricas, del Estado social de derecho. Y también a causa de ese fenómeno el Congreso tramita y aprueba reformas de todo tipo con el mismo carácter, o sin mayores reatos confiere facultades extraordinarias al presidente de la República para que las haga libremente.

En lo que respecta al devenir del régimen político, la identidad o el acuerdo es casi completo, sobre todo a partir del momento en que se desencadenó la inflexión de reducción armada de la insurgencia y de establecimiento de la llamada seguridad democrática. La confluencia hace fácil que las reformas autoritarias recorran aceleradamente los trámites legislativos, hasta el punto incluso de que el órgano legislativo que reúne a los partidos, a los movimientos y a las microorganizaciones electorales haya sido calificado como admirable. No hay barreras o delimitaciones de concepción que permitan hablar siquiera de partidos en formación.

Y en ese contexto, la voz de la oposición, paradójicamente, se ha visto forzada a ejercer un papel defensivo, sin que tampoco de sus pocos voceros y de sus organizaciones se escuchen presentaciones programáticas alternativas, así sea como parte misma del sistema democrático. En ella, sin duda, ha producido efectos destructivos la nueva época del capital, de tal manera que la responsabilidad de ninguna manera es imputable a los sujetos, sino a la circunstancia histórica por la cual atravesamos.

3. Los rasgos de la inflexión autoritaria del régimen político

Los factores a los cuales hemos pasado rápida revista y muchos más que desbordan los límites de este ensayo, en definitiva y de manera desconcertante, han vuelto inútiles algunas de las instituciones que fueron remodeladas en la Constitución de 1991 y han planteado nuevas exigencias; esto ha evidenciado que para los fines de la organización social productiva —y no de la comunidad nacional— similares actores a los de la época ya lejana de mediados del siglo xx han entrado de lleno en la escena para imponer de nuevo una pausa reorgánica que opte por una inflexión autoritaria del régimen político, colocando otra vez en receso el ideal democrático que en otros momentos han preconizado.

No se trata, como es obvio, de acudir a la participación directa de las cúpulas militares, sino de una readecuación que fortalezca de manera excepcional la Rama Ejecutiva del poder público. Las iniciativas en curso, las condiciones de imposibilidad para la reiniciación de todo tipo de negociación política con los grupos insurgentes, el fácil acercamiento y acuerdo con los grupos paramilitares, el nuevo lenguaje que vuelve ilegítima toda voz que discuta la urgencia del orden sin importar los instrumentos y el control mediático de la información, así lo señalan.

Sin pretender propiamente una caracterización del nuevo régimen político, los elementos conocidos permiten al menos señalar algunos rasgos principales, cuya precisión y decantación sólo podrá hacerse con el transcurso del tiempo. Sin ceñirnos de manera mecánica a las líneas centrales propias del estado de excepción atrás mencionadas, alcanzamos a entrever estos elementos definitorios.

3.1 La figura bonapartista

Al denominar así este rasgo, no pretendemos de manera alguna caracterizar el nuevo régimen político introduciendo el viejo debate sobre el bonapartismo, cuyo origen, como se sabe, remite al análisis marxista de un momento concreto de la historia de Francia, cuyas circunstancias y condiciones "permitieron a un personaje mediocre y grotesco representar el papel de héroe", con lo que se repitió como farsa la historia de Napoleón el Grande.[13] Sin embargo, algunos pueden tener razón de ver en el nuevo régimen algunas de las características que la teoría política ha venido señalando como ingredientes de un tipo de régimen autoritario que ha sido nominado como bonapartismo, por tratarse de un sistema civil que asume misiones de orden, sobre bases personales de corte carismático, superponiéndose a las funciones tradicionalmente reconocidas a otras ramas y suspendiendo determinadas garantías ciudadanas o acudiendo a mecanismos de marcado sabor militar y policivo.

Pero acá queremos significar sólo que esta inflexión autoritaria ha encontrado un personaje que, por sus orígenes y por sus condiciones personales, puede encarnar las necesidades de modificación exceptiva del régimen. En efecto, como lo planteó un reconocido historiador colombiano al iniciarse este periodo presidencial, se trata de un presidente "de a caballo", expresión con la cual se quiso indicar que se había escogido a alguien cuyos soportes están "bien amarrados al establecimiento político más tradicional", "conocido como padre de las Convivir" (primeras cooperativas de autodefensa creadas por él mismo como gobernador de Antioquia entre 1995 y 1997), "que lindaban con los escuadrones paramilitares", que había sembrado en la opinión colombiana la idea del *viejo sheriff* del oeste: "o conmigo o contra mí", pero que al mismo tiempo respondía al estereotipo del "hombre antioqueño individualista, trabajador, tenaz, festivo, blanco y católico; amante de la autoridad y en primer lugar de las jerarquías católicas", que "es uno de los 2.300 colombianos propietarios de más de 2.000 hectáreas" y que, además, como consumado caballista, ha formulado: "el caballo exige que, antes de pensar en disciplinarlo, uno tenga que disciplinarse a sí mismo para lograr el equilibrio. Porque el caballo no acepta zalamería ni maltrato; exige equilibrio. Lo mismo que exige el Gobierno".[14]

13 Marx, Carlos, *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, Ariel, Barcelona, 1968.
14 Palacios, Marco, "Un Presidente de a caballo", en *El País*, Madrid, 7 de agosto de 2002.

Como otros también lo han mostrado, el poder se ha encarnado en un "representante típico de un grupo social fácilmente identificable: los grandes hacendados" y, por lo tanto, heredero "de toda la carga de tradicionalismo que caracteriza a aquellos dueños de hacienda", esos "verdaderos señores de la tierra", que son la sustancia de los poderes regionales y locales aunque con una composición renovada, ligados en buen parte a la actividad ganadera, algunos con vínculos con las multinacionales dedicadas a la explotación de recursos naturales, expertos en relaciones laborales precarias y en el acorralamiento de las economías campesinas, con relaciones semiocultas con las estrategias paramilitares, y con discursos abiertamente guerreritas. Esa extracción explicaría, desde el punto de vista de la individualización, cómo "la ideología militarista de los hacendados ha llegado a ser la del bloque en el poder, aún sin que estos sean su fracción estructurante".[15]

De manera explícita, esas condiciones subjetivas para el autoritarismo se han visto progresivamente potenciadas. La máxima suprema del presidente es "trabajar, trabajar y trabajar"; acostumbra vestirse de 'paisa' con sombrero y poncho; expone sus habilidades de avezado y experto chalán; hace gala de sus virtudes cristianas, de su austeridad y rigor, de su valor frente a las amenazas; ordena con la suavidad del trato de confianza; impide toda controversia sustancial so pretexto de evitar los discursos para concentrarse en lo inmediato y práctico; utiliza el lenguaje coloquial y parroquiano; introdujo una forma nueva en Colombia de reverenciar los símbolos patrios con la mano en el corazón que afirma grande, y cada vez más emplea los medios para indicar que, a diferencia de otros, tiene especial contacto directo con el pueblo. La opinión así lo acoge y lo agiganta: se le considera la autoridad que hacía falta, con pulso firme y decisión irrevocable.[16]

15 Nos referimos a la caracterización hecha por Moncayo Salcedo, Héctor León, "Colombia gira a la derecha. Las máscaras del poder", en *Le Monde Diplomatique,* edición colombiana, año I, No. 3, 2002.

16 Muchas semanas después de haber escrito estas líneas, Óscar Collazos nos ofrece esta excelente visión del carácter del gobernante, muy coincidentes con lo que acabamos de subrayar: "¿Cómo define usted el carácter del presidente Uribe Vélez? Serio, muy serio y laborioso, con escaso sentido del humor. Irascible, como todo aquel que lleva seriedad y laboriosidad a niveles casi mesiánicos. No diría que comparte la máxima de los nacionalsocialistas ('el trabajo os hace libres'), pero en su puritanismo perfeccionista, el fetichismo del trabajo recuerda la mentalidad de los colonos de donde viene. Su presidencialismo bonapartista presta mucho al capataz de finca: exigente con la salud de su ganado, se vuelve paternalista con los problemas de la peonada". Y agrega: "Amparado en su enorme popularidad, en la naturaleza irracional de una popularidad que lo convierte en salvador providencial de un país sin norte, el presidente muestra el corazón blando a quienes lo aplauden, reservándose la mano dura para quienes disienten. Se vuelve sentimental y bambuquero con los primeros, susceptible e iracundo con los últimos". Véase diario *El Tiempo,* 12 de septiembre de 2003.

3.2 Instauración de un fuerte presidencialismo

Más allá de las reformas jurídico-políticas que se han venido haciendo e impulsando, el carácter exceptivo del nuevo régimen se manifiesta en los hechos, en la realidad concreta de su funcionamiento, en un reforzamiento exacerbado de la institución presidencial y casi en un ejercicio personal del poder, sin que puedan existir disentimientos ni competencias alternativas de parte de otras ramas o instituciones del poder público.

Un elemento principal que permitió desde el inicio ese acento fue la circunstancia de la elección presidencial en primera vuelta con una votación muy superior al cincuenta por ciento y con una diferencia muy amplia en votos respecto del candidato oficial del partido liberal (2´347 876 votos). La elección en primera vuelta ocurrió así por primera vez desde que el sistema de dos vueltas fue establecido en la Constitución de 1991. A ello se sumó la adhesión plena e inmediata de la candidata Noemí Sanín y la que luego recibió del propio candidato liberal, ahora su embajador en Washington, y de los principales dirigentes de su partido que no lo habían acompañado en el proceso electoral. Debe destacarse, además, como componente importante de ese sesgo personalista, que la campaña que lo condujo a la presidencia no se hizo bajo la estructura de los partidos tradicionales, sino con un movimiento nuevo y propio, con metodologías y prácticas muy diferentes de las formas proselitistas que han caracterizado los procesos electorales en Colombia.

Este rasgo se manifestó de manera casi inmediata al iniciarse el periodo mediante la declaratoria del estado de conmoción interior, para dar fundamento constitucional a toda la estrategia de "seguridad democrática" frente a las organizaciones guerrilleras y paramilitares, incluso disponiendo una fuente de financiación igualmente excepcional en términos muy cuantiosos, que sin discusión aceptaron y aplaudieron todos los sectores gremiales de la economía, que eran los principales y casi exclusivos contribuyentes. De igual manera, fue explícito en subordinar al Congreso al advertirle que estaría en capacidad de solicitar a la población su revocatoria en caso de que no aceptara sus formulaciones programáticas; anunció las necesarias reformas al propio Congreso y a la Rama Judicial, orientadas a eliminar su papel obsta- culizador de las decisiones y orientaciones gubernamentales, y presentó su iniciativa, anunciada en la campaña, de un referendo que atacara los vicios de la politiquería, el clientelismo y la corrupción. Los desarrollos posteriores de su acción han confirmado y reforzado esa exacerbación presidencialista y personalista del ejercicio del poder, como ya se ha mostrado parcialmente en los anteriores capítulos y como lo evidencian los restantes rasgos del régimen que comentaremos seguidamente.

3.3 La asunción de una clara dirección ideológica

En medio de la confusión y ambigüedad de los discursos ideológicos que venían caracterizando al escenario político, se hace explícita ahora una dirección ideológica asumida también personalmente por el presidente, de tal manera que esta ya no reside en los mecanismos de intermediación tradicionales (partidos, gremios, etc.). En el lenguaje, esa dirección ideológica se concreta en la búsqueda de un "Estado comunitario", que en la práctica significa una efectiva incorporación de la llamada sociedad civil bajo la férrea autoridad presidencial en las funciones represivas del Estado, en primer lugar, y en el desarrollo acelerado de las tareas aplazadas del nuevo orden neoliberal, en segundo término, para lo cual es preciso liquidar los viejos partidos y sus prácticas (la denominada clase política, asociada a la corrupción y el clientelismo) y reestructurar los aparatos del Estado para hacerlos eficientes.

En lo referente a la estrategia militar y policiva, lo central es que no es sólo un problema del Estado sino de todos, quienes debemos vincularnos como agentes informantes pagados o voluntarios y, además, hacer sacrificios de todo orden para alcanzar la anhelada paz, sin permitir que se desdibuje ni se afecte la autoridad presidencial, así sus programas y acciones tengan consecuencias gravosas en la vida cotidiana. Hay que hacer gala de las mismas virtudes de desprendimiento, estoicidad, valor, capacidad de aceptar el sufrimiento y amor patriótico, de las cuales es paradigma el propio presidente.

Y sobre la realidad inocultable de los vicios e imperfecciones del sistema político, que nadie puede discutir —cada ciudadano asiste a su escandalosa presencia todos los días—, hay que cerrar filas para eliminarlos, pues ahí se encuentra el enemigo real de las inequidades e injusticias sociales. El comportamiento de las personas debe adecuarse a ese propósito, para hacer a un lado la indolencia y hasta la complicidad por la inacción y el temor. La problemática se reduce así a esas anormalidades o patologías y a la propia incultura o indiferencia ciudadanas, sin que haya ningún asomo de contradicciones sociales y económicas más profundas. Corregidas esas fallas, pueden esperarse ríos de leche y de miel. Obviamente, entre los remedios a esos vicios e imperfecciones está la profundización de las orientaciones neoliberales, también presentadas como respuestas a los problemas fiscales que agobian al Estado.[17]

17 Este discurso ideológico ya venía avanzando en el país, especialmente en las administraciones locales, como la de Antanas Mockus, en Bogotá, como lo explica Héctor León Moncayo Salcedo, "Colombia gira a la derecha", *op. cit.*: "En su idea de ciudadanía no caben antagonismos y ni siquiera diferencias sociales, pero tampoco parecería sustentarse en una concepción de libertades y derechos individuales. Se trata de cierta noción de la virtud -cultura ciudadana- que el déspota debe imponer a la comunidad inconsciente de sus deberes. El tema de la 'seguridad' es sin duda el telón de fondo. Los problemas económicos y sociales, la mayoría de las veces resultado de la exclusión y de los incumplimientos del Estado, se reducen a cuestiones de comportamiento. Así, el lenguaje moralista poco a poco revela, como siempre, su contenido de amenaza represiva. No puede ponerse en duda la bondad de sus prescripciones. Y emerge el 'principio de autoridad'..."

3.4 La recomposición del sistema electoral y de partidos

Ya hemos comentado los resultados contradictorios y problemáticos del esquema introducido por la Constitución de 1991, agravados incluso por la propia elección presidencial, que desquició aún más la existencia real de los dos viejos partidos tradicionales y le quito también cierta legitimidad a las múltiples microempresas electorales.

El régimen político en cabeza del presidente tiene que desempeñar el papel de reorganizador del sistema electoral y de partidos, que pasa necesariamente por la modificación del Congreso, como el principal lugar donde se expresa. Aunque en el referendo que habrá de votarse en octubre de 2003 se contemplan los cambios que se consideran necesarios, la amenaza de revocatoria y la necesidad de remover en la opinión la idea generalizada de la incapacidad del órgano legislativo para autor reformarse, el Congreso aprobó con celeridad y eficacia nunca vistas su propia reforma política,[18] a pesar de las voces negativas del gobierno que veían en ella un riesgo de dejar sin sustancia al referendo, además de que no se compartían algunas reglas de los procedimientos electorales juzgadas impropias para impulsar un nuevo régimen de partidos.

La reforma aprobada, sin embargo, no satisface aún las necesidades de un régimen político que carece de un sistema organizado de partidos. Es cierto que avanza hacia una concentración y una reducción de la atomización reinante, pues impone límites porcentuales relativamente estrictos para el reconocimiento de personerías jurídicas, impide la doble militancia y somete la existencia de las actuales a la exigencia de alcanzar esos mismos límites en las elecciones parlamentarias del 2006; no obstante, introdujo la regla del voto preferente opcional, que quiebra el mecanismo de la lista única y permite mantener la microempresa electoral, razón por la cual el Gobierno se opuso hasta el último momento a esa disposición. Por eso es todavía una incógnita el escenario partidista en el inmediato futuro porque, como lo anota Pizarro,[19] puede ocurrir que se conserve la misma atomización pero atenuada, que se avance hacia una solución intermedia de pluralismo difuso, o que se llegue a un pluralismo moderado, sin que en ninguna de esas hipótesis surja realmente un esquema partidista que permita gobernabilidad.

En caso de que el referendo no sea aprobado, la situación se conservará en tales términos, y en el evento de que lo sea, es posible que contribuya a una mayor concentración partidista. En efecto, aunque en lo esencial hay identidad con la reforma aprobada por el Congreso, agrega una reducción del número de los

18 Véase el Acto Legislativo 01 de 2003.

19 Pizarro, Eduardo, "Reforma a medias", en UN-Periódico, No. 48, 20 de julio de 2003. De manera un tanto escéptica sobre las consecuencias de la reforma, Pizarro se interroga: "¿Podrá la actual reforma generar incentivos para una verdadera reorganización partidista o, simplemente, vamos a tener más de lo mismo?".

integrantes de Senado y Cámara que simplemente por esa razón cuantitativa excluirá muchas alternativas de representación y auspiciará el fortalecimiento de algunas organizaciones partidistas. Por lo que respecta al voto preferente, de seguro abrirá una discusión jurídica difícil sobre si ello queda o no modificado por el referendo.

En todo caso, las consecuencias, aunque mínimas, van a impedir el relativo acceso que hoy podían tener las minorías, pues prevalece el criterio de reconocer sólo a las que traspasen determinado umbral porcentual en términos de votación. Para los movimientos sin personería, las perspectivas se vuelven difíciles, puesto que la posibilidad de presentar candidatos subsiste, pero las reglas y requisitos para hacerlo han quedado deferidas a la reglamentación. El mismo privilegio para los partidos con mayor votación se reflejará en la composición del Consejo Nacional Electoral, de manera tal que contribuya a su fortalecimiento con exclusión de otros que puedan nacer o llegar a promoverse.

Aparte de ello, la reforma aprobada busca introducir más claramente el principio de democracia interna de los partidos reconocidos, regula mejor la financiación estatal de las campañas, establece reglas sobre la publicidad y la utilización de los medios de comunicación, prevé el mecanismo de bancadas para fomentar aún más la consolidación de los partidos nacientes y hacer más eficientes los debates, además, sustituye el sistema de *cuociente* por el de cifra repartidora.

Cualquiera que sea la suerte del referendo, las elecciones locales y regionales de octubre de 2003 van a poner a prueba el nuevo sistema electoral y de partidos, y muy seguramente, según sean los resultados, tanto el Gobierno como las fuerzas políticas hoy presentes en el Congreso promoverán las modificaciones y adecuaciones pertinentes. Como se sabe, el criterio rector del presidente sigue siendo la construcción de un modelo que ofrezca mayor gobernabilidad, pues se sabe que superado este periodo presidencial los acontecimientos políticos pueden hacer peligrar las estrategias que se han puesto en marcha. Forma parte de ese arsenal de eventuales cambios el establecimiento de la posibilidad de reelección en todos los ámbitos (nacional, departamental, distrital y municipal), para lo cual ya los grupos cercanos al presidente han presentado proyectos de reforma constitucional, anticipándose a los hechos del inmediato futuro y, además, con la esperanza de que pueda continuar el régimen presidencialista y personalista actual por un nuevo periodo.[20]

20 Como lo advierte Marco Alberto Romero, "la ingeniería institucional condiciona más no construye los movimientos políticos. El Ejecutivo y los partidos tradicionales han demostrado que les interesa más un Congreso dócil (admirable) y una gobernabilidad al estilo del Frente Nacional, que un juego multipartidista activo. Luego es probable que la política tradicional se adapte a los vericuetos de las reformas monopolizando la representación por las fuerzas que controlan los principales recursos de acción política. Pero también es posible y necesario que, a pesar de la crisis de garantías, irrumpan nuevas coaliciones democráticas organizadas que den un nuevo sentido al régimen político y permitan dinamizar los problemas de fondo de la sociedad, más allá de las visiones que hoy se imponen".

3.5 Limitaciones al sistema judicial e innovaciones en la normatividad

Como ya tuvimos ocasión de exponer con algún detenimiento en el Capítulo IV de esta segunda parte, transcurridos un poco más de diez años después de la adopción de la Constitución Politica de 1991, el tema de la justicia ha reaparecido en dos dimensiones: la primera, ligada estrechamente a la coyuntura crítica de la violencia y por ello mismo a la estrategia de "seguridad democrática", y la segunda, encaminada a satisfacer las exigencias planteadas por la nueva época del capitalismo, que no han podido atenderse por las vicisitudes del régimen y por la misma estructura de la organización judicial y del sistema normativo.

La instauración del estado de excepción autoritario ha abierto las puertas para eliminar los obstáculos que hoy opone el sistema judicial y la misma normatividad, y por eso mismo, sin duda, un rasgo de ese régimen está constituido por las orientaciones que se han expuesto a propósito de la justicia.

No sobra repetir que en primer lugar está la urgencia represiva de las distintas formas de violencia y que en segundo término se hallan las preocupaciones sobre la eficiencia de la justicia y su papel en la economía, que detiene las orientaciones neoliberales. No nos detenemos en presentar y analizar las soluciones que se han hallado en esa dirección y las que aún están pendientes, pues fueron apreciadas en el Capítulo IV. Basta recordar que se trata (1) de legitimar la intervención de los cuerpos armados y de seguridad en las investigaciones penales, gracias al perfeccionamiento del sistema acusatorio, la reforma a la Fiscalía, la expedición de un estatuto antiterrorista y la adopción de los nuevos códigos penal y de procedimiento penal; (2) de diseñar un mecanismo que sustituya la imposibilidad de la amnistía y el indulto para favorecer la negociación, especialmente con los integrantes de los grupos paramilitares; (3) de restaurar la figura de la extradición administrativa; y también, (4) en otras dimensiones, las iniciativas de reforma para detener las tendencias sociales de la jurisprudencia y para que la justicia se pueda flexibilizar y privatizar, al ser considerada no como misión del Estado, sino como servicio público que puede también ser prestado por los particulares.

3.6 Reducción del Estado y privatización

La reducción del Estado y la privatización se expusieron en el Capítulo III de esta segunda parte. El régimen político busca minimizar la burocracia estatal, para fortalecer al máximo las funciones clave del Estado tanto para atender la crisis de gobernabilidad como para impulsar las reformas de la nueva fase del capital. En este caso, como ocurre con la justicia, las dos dimensiones del análisis (fase y régimen) están íntimamente ligadas y es difícil disociarlas en el plano conceptual. Nos remitimos, por lo tanto, a lo ya presentado y analizado, pero haciendo hincapié en que esta dimensión forma

parte del carácter autoritario del nuevo régimen político, pues de una u otra manera contribuyen a fortalecer y a ampliar la figura funcional del presidente de la República, incluso disminuyendo el alcance real de los procesos de descentralización territorial que venían impulsándose.

3.7 Tendencia a la legitimación permanente

En todos los regímenes y gobiernos siempre existen momentos para que quienes ejercen el poder encuentren formas de activar, renovar o hacer revivir el consenso. Pero en los estados de excepción, con las notas autoritarias que venimos presentando, esa apelación a la legitimación busca ser una actividad permanente.

Esa tendencia se hace cada vez más notoria en el actual periodo presidencial, sobre todo porque se exageran cada vez más los elementos de la figura bonapartista atrás comentados para encontrar la adhesión y el elogio. Lo mismo ocurre con la utilización, cada vez más periódica, de los espacios de audiencia comunitaria que se erigen como manifestaciones de reconocimiento y de aplauso, así como con las reuniones frecuentes con los miembros del Congreso adherentes a la persona del presidente, más allá de las adscripciones políticas y de las expresiones de constante alianza con las organizaciones gremiales del sector productivo. Idéntico efecto tienen las promociones para viajar por la red vial con la debida protección militar, en la medida en que la respuesta de la opinión es el agradecimiento por la seguridad brindada.

Sin embargo, en ese contexto la acción privilegiada para obtener de nuevo una legitimidad popular ha sido el referendo, que se dice está orientado a sanear las costumbres políticas, que fue anunciado desde la campaña y cuyo proyecto se presentó desde el primer día del periodo como se había prometido. La iniciativa busca utilizar por primera vez la figura instituida por la Constitución de 1991 de apelar de manera directa al pueblo para hacer aprobar una reforma de la Constitución, previa decisión del Congreso mediante ley,[21] modalidad de participación que quiso también emplear sin éxito el presidente Pastrana en momentos de decaimiento sensible de los índices de respaldo en la opinión. En esta oportunidad esa decisión fue concebida y diseñada desde antes de la iniciación del periodo, en principio como una necesidad para hacer reformas que el propio Congreso no estaba en capacidad de realizar, en la medida en que lo afectaba a él mismo, pero que de antemano se sabía podía representar una oportunidad para mantener el consenso que se esperaba obtener.

El debate de la ley de convocatoria del referendo estuvo salpicado de numerosos incidentes y se adelantó siempre teniendo presente el espectro de la apelación directa al pueblo, incluso para revocar al Congreso elegido. Además, el contenido original fue

21 Artículo 378 de la Constitución Política.

cambiado en numerosas ocasiones posteriores y se le otorgó un carácter distinto al de la aprobación de reformas para desterrar "la corrupción, el clientelismo y la politiquería", ya que se le introdujeron otros elementos de reforma especialmente orientados a encontrar soluciones para la denominada crisis fiscal.[22]

Sancionada la ley y declarada exequible por la Corte Constitucional con unas pocas excepciones, se ha revelado en forma evidente el verdadero carácter del referendo como una apelación a los ciudadanos, de tintes plebiscitarios, dirigida a reforzar y a ampliar la legitimidad personal del gobernante para obrar en muchas dimensiones sin limitaciones ni restricciones. Son numerosas las explicaciones que se han dado y que pueden darse para sostener con razón que, antes que una reforma política de fondo, existe un propósito de aumentar los ya muy elevados índices de opinión pública positiva para poder avanzar sin miramientos en muchas direcciones, y de paso hacer aprobar normas de rango constitucional de naturaleza presupuestal, que guardan íntima conexión con los propósitos de ajuste fiscal y de una mayor reducción de la estructura y funciones del Estado que vienen impulsándose. Independientemente del resultado electoral que tenga el referendo, que se conocerá seguramente antes de que este ensayo sea publicado, las principales consideraciones sobre su verdadero sentido son las que a continuación se presentan:

3.7.1 La mayoría de los temas no exige el tratamiento de reforma constitucional

Un repaso de los temas propuestos a la opinión evidencia que para su incorporación al orden jurídico no es preciso acudir a su consagración en la Constitución Política. El voto nominal y público de los congresistas ya está previsto como posibilidad en el reglamento de las cámaras y por vía legal podría volverse obligatorio (punto 2); la prohibición de convenir apropiaciones presupuestales o decisiones de destinación de recursos es ya una conducta que puede encuadrarse dentro de los tipos penales (parágrafo del punto 4); el establecimiento de un sistema externo para los servicios técnicos y administrativos de las cámaras puede ser tratado en las leyes que adoptan los reglamentos del Congreso y de las cámaras, las cuales tienen incluso el carácter de leyes orgánicas (punto 5); la introducción de adiciones o precisiones al régimen de inhabilidades e incompatibilidades es hoy materia de la ley, como lo vuelve a reiterar la misma propuesta (punto 7) —lo único novedoso es que esta ley puede ser adoptada por el presidente de la República en desarrollo de las facultades que le concedería el respectivo punto del referendo (véase parágrafo 3º del punto 7), como viene siendo frecuente en todas las materias para acrecentar el poder personal del presidente—; los aspectos pensiónales

22 Como lo ha señalado el senador Carlos Gaviria Díaz, "al referendo empezaron a incorporarle asuntos que no tienen nada que ver con la reforma política, como temas de orden fiscal, de orden laboral y muchos de orden técnico (...) se convirtió en un muestrario de temas heterodoxos sin ninguna conexión entre sí".Véase la entrevista publicada en *Revista Credencial*, No. 195, febrero de 2003.

no sólo pueden ser materia de la ley, sino que ya lo han sido recientemente en virtud de la Ley 797 de 2003, que contiene disposiciones muy similares a lo propuesto y aún de mayor alcance —es más, en su desarrollo se han eliminado regímenes especiales, comprendido el del propio presidente de la República. Lo que se cuela en este punto es la 'congelación' de pensiones y de salarios durante los años 2005 y 2006 cuando sean superiores a 25 salarios mínimos mensuales, que como es claro es materia típicamente fiscal (punto 8)—; la adición sobre la prohibición de auxilios es sólo una explicación de lo ya consagrado, pues las modalidades que se contemplan están ya incluidas dentro de la prohibición general adoptada en el artículo 355° de la Constitución de 1991 de que ningún órgano o rama del poder público puede decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado (punto 11) —además, de una manera más sibilina los auxilios se reestablecen disfrazados con la figura de las audiencias que incluye el punto 4—; la congelación de salarios en el sector público durante los años 2003, 2004 y 2005 es decisión discrecional del Gobierno como lo ha reiterado muchas veces el Ministerio de Hacienda (punto 14), y la regulación del sistema de partidos y movimientos políticos, salvo algunos matices, ya ha quedado definida en la reforma constitucional aprobada por el propio Congreso[23] (punto 15).

3.7.2 Los temas propiamente de reforma política son redundantes con los ya aprobados por el Congreso

Como ya se ha comentado, la presión que representó el referendo para el Congreso y la necesidad de la clase política de mejorar su imagen ante la opinión condujo a que el Congreso aprobara una reforma política que en buena parte es, con algunas variaciones, la misma que contiene el referendo. Este lo único que agrega nuevo es lo relativo a la reducción del número de integrantes de cada Cámara, sin que, por otra parte, aporte solución real a la dificultad que afronta el régimen por la carencia de un sistema de partidos, tal y como se consideró anteriormente. Los demás aspectos relativos al funcionamiento del Congreso y sobre la normatividad aplicable a sus integrantes son materias que no requieren propiamente el esfuerzo político y el costo económico de un proceso como el referendo, pues o ya existen o son materias que pueden ser de tratamiento legal y no constitucional.

3.7.3 Se han incluido materias inductoras del voto favorable

Aunque la Corte Constitucional eliminó la principal, a saber, la prolongación del periodo de alcaldes y gobernadores para erigirlos como promotores de su aprobación, el referendo contiene disposiciones para halagar al elector e inducir su comportamiento positivo.

23 Acto Legislativo 01 de 2003.

Una de ellas es la que establece que el ahorro por la supresión de las contralorías de las entidades territoriales se destinará durante diez años a la educación preescolar, básica y media (subsidio para estudiantes del estrato 1), a restaurantes escolares y al saneamiento básico (punto 12). Además de que el saldo después de cancelar las obligaciones prestacionales y pensionales de los servidores de los entes suprimidos puede se limitado, nada obsta para que posteriormente la existencia de esta fuente de financiación conduzca a una reducción de las transferencias o simplemente a una simple sustitución de recursos en los presupuestos de las entidades territoriales. No puede olvidarse que precisamente la estrategia política es encontrar alternativas para que el Estado central no tenga responsabilidades presupuestales en estas materias. Adicionalmente, la propuesta abre la vía para que la función de control también sea privatizada mediante contratación.

Otra es la relativa al régimen de las regalías (punto 13), que implica también una variación en la destinación que actualmente tienen los recursos de ese carácter, que no son asignados a las entidades territoriales, a fin de que se orienten a las mismas áreas ya mencionadas. Son, por lo tanto, pertinentes las mismas reservas sobre el real sentido de esa aparentemente bondadosa disposición. Al fin y al cabo si esos recursos no tuvieran esa destinación, la responsabilidad de atender el sector es del Estado y tendría que asumirla con esos o con otros recursos.

3.7.4 Se utiliza la probable adhesión al régimen para lograr la aprobación de temas centrales para el manejo fiscal

Es una realidad inocultable la problemática fiscal que viene afrontando el Estado colombiano, agravada con la exigencia permanente y progresiva de ingentes recursos que exige la orientación represiva, cuya solución forma parte de los compromisos adquiridos con las instancias internacionales monetarias. Pues bien, nada mejor que esta oportunidad, que puede ser feliz por la actual popularidad del presidente, para incluir en medio del contenido del referendo, como parte de la reforma política sin serlo, el tema fiscal.

En efecto, el punto que se advierte como de mayor controversia, y que incluso repudian algunos fervorosos adherentes al régimen, es el que tiene que ver con la prohibición de incrementar el presupuesto estatal de funcionamiento durante los dos años siguientes a la vigencia del referendo (es decir la llamada 'congelación' del presupuesto público), con el agravante de que lo retrotraería, además, a los índices del año 2002, de tal manera que se presentaría también una reducción en términos corrientes respecto de lo presupuestado para el año 2003. Con algunas salvedades en materia de transferencias territoriales, obviamente la seguridad, y las nuevas obligaciones pensionales y de seguridad social que se causen, esa 'congelación' comprende la de los salarios y pensiones de los servidores públicos superiores a dos salarios mínimos legales mensuales.

Se está en presencia de una regla clave para garantizar no sólo el no crecimiento del Estado, sino su reducción más allá de lo que ya se ha hecho, orientación que armoniza con las directrices ligadas a la redefinición de la misión estatal que se ha analizado en anteriores capítulos. Esta disposición constituye el corazón real del referendo, que se espera sea aprobada en medio de la aclamación de la figura presidencial a la cual invita el resto de su contenido.

En el evento de que el referendo sea negado total o parcialmente o no obtenga la votación mínima del 25% del cuerpo electoral, se habrá producido un traspié en la orientación de autolegitimación que tendrá que encontrar luego otros cauces. Por el contrario, si es aclamado, se abren de par en par las compuertas no sólo para lo previsto en sus distintos puntos, sino para una cascada infinita de cambios y de reformas que acentuarán las características del régimen e impulsarán aún más las transformaciones exigidas por la fase actual del capital.

4. La aceleración de las transformaciones correspondientes a la nueva fase del capital

El régimen político autoritario que se ha instaurado y cuyas líneas centrales se han expuesto no es sólo una pausa o una interrupción transitoria de la "normalidad democrática", sino que funciona en forma eficiente para acelerar y profundizar los cambios demandados por el orden global en nuestra limitada y disminuida economía, como lo hemos tratado de mostrar al apreciar los esfuerzos para reducir el tamaño del Estado, contraer el gasto público, adecuar el régimen tributario, modificar las normatividades laboral, pensional y de seguridad social, que son hasta ahora los frentes principales conocidos.

En verdad las políticas públicas han abandonado definitivamente el escenario social, aunque siempre se proclame lo contrario. Las ilustraciones son muchas: la crisis hospitalaria es atribuida a muchos factores menos al fundamental, es decir, el sistema que introdujo la Ley 100 de 1993; en vivienda, la desaparición de toda injerencia estatal en aras de la intervención del mercado; en seguridad social, el retroceso en materia pensional; en educación no sólo el déficit cuantitativo y cualitativo, sino las desviaciones inequitativas que excluyen a las capas desfavorecidas de la población...

La modalidad autoritaria está al servicio de esa otra dimensión de la problemática estatal que tiene que ver con la nueva forma que asume el Estado en esta nueva fase del capitalismo. No se trata de un problema del régimen político, aunque este coopere en esa dirección, no es un asunto puramente ideológico, ni tampoco algo que se plantea como propuesta de un partido o de un movimiento ya que los trasciende y los asimila, los integra. Es un proceso más profundo, estructural, que, más allá de las reformas políticas, jurídicas e institucionales, le imprime un viraje radical a la misión del Estado

para alejarlo de la prestación de bienes y servicios, para que sea un artífice regulador de los nuevos procesos productivos, para que contribuya a la redefinición de las nuevas formas de ingreso, para que reestructure el modelo de finanzas públicas, para que establezca nuevos mecanismos de participación y comunicación con la comunidad, para que actúe con eficacia y eficiencia al menor costo...

El Estado colombiano ha avanzado en esa dirección hace ya bastante, desde antes de la adopción de la Constitución de 1991, que sólo vino a formalizar algunos principios ya practicados y a hacer explícitos otros. Prácticamente los vientos de transformaciones del Estado, acordes con la nueva fase, soplan desde finales de los años setenta, y empezaron a producir sus primeros efectos en la década de los ochenta aunque se desplegaron más en el último decenio. El ritmo, sin embargo, no ha sido el requerido por las dificultades y obstáculos que ha presentado y continúa planteando el régimen político asediado por los elementos críticos que ya enunciamos. La oportunidad de la inflexión autoritaria es en este sentido afortunada para darle un impulso casi frenético a esos cambios, aprovechando el grado de consenso y de legitimidad que ha logrado obtener la figura del presidente y la adhesión casi irreflexiva de la población a sus políticas, iniciativas y prácticas.

Durante el primer año del gobierno ya esos desarrollos alcanzados, que se protegen bajo el paraguas de la necesidad de la seguridad y la urgencia de alcanzar pronto la 'calma', son bastante significativos:

4.1 La reestructuración del Estado avanza sin obstáculos o limitaciones

Ya hemos presentado cómo las estructuras del Estado vienen siendo disminuidas. Basta mencionar el proceso de supresiones, fusiones y transformaciones de ministerios y otras entidades decididas por el gobierno de Alvaro Uribe Vélez, la reducción sensible de los integrantes del Congreso propuesta en el referendo y la racionalización de los entes administrativos de la Rama Judicial contemplada en la reforma constitucional a la justicia y la consiguiente reducción del personal de servidores públicos. A ello hemos hecho expresa referencia en los capítulos III y IV de esta segunda parte.

El gasto estatal en funcionamiento ya ha sido reducido sustancialmente, especialmente porque tanto en el año 2002 como en el 2003 se han limitado las alzas a los servidores de más baja remuneración. Además, con la aprobación del referendo se espera una limitación igual durante los años 2004 y 2005 y, sobre todo, una 'congelación' del total del presupuesto de funcionamiento del Estado hasta el año 2005; esto significa que son los mismos valores del año 2002, con muy pocas salvedades, entre ellas, obviamente, la del presupuesto para la "seguridad democrática". También se han adoptado medidas para contraer el gasto pensional, no sólo impidiendo el alza de las prestaciones ya reconocidas, sino introduciendo normas nuevas para hacer menos oneroso el gasto estatal por este concepto.

En materia fiscal, la nueva regulación de transferencias a las entidades territoriales, como las posibles sustituciones de fuente previstas en el referendo, aminorarán sensiblemente las responsabilidades estatales y concurrirán a solucionar la situación deficitaria de las finanzas públicas. Por otra parte, las medidas tributarias han apelado a gravar los limitados ingresos de la población mediante la elevación y la extensión del IVA y el aumento de la retención en la fuente, además de las anunciadas orientaciones de ampliar la base de los contribuyentes e incluso de imponer gravámenes a los irrisorios ingresos de los pensionados.

El proceso es francamente avasallador sin ninguna resistencia, sin voz alguna que se atreva a la crítica. Todo queda legitimado en el interior de la consigna general de que hay combatir "la corrupción, la politiquería y el clientelismo". Si se suprimen entidades, es porque son ineficientes y alimentan privilegios excesivos de ciertos servidores públicos. Si se incrementa la tributación, es porque todos deben contribuir a derrotar el terrorismo que impide el desarrollo. Si el gasto público se contrae para finalidades sociales, es porque el 'hueco fiscal' no lo permite y se pueden abrir las compuertas inflacionarias. La urgencia autoritaria de alcanzar seguridad todo lo justifica. Nadie puede discutirlo. Sería sospechoso de complicidad o connivencia con los grupos insurgentes.

4.2 Del Estado ya no puede esperarse intervención social alguna

En medio de declaraciones y manifestaciones sobre la angustiosa situación social de las mayorías y de programas más que irrisorios para atender el desempleo y la indigencia, el Estado abandona progresivamente su misión de intervención que pretendió ejercer en otra época. Ahora lo que importa es sólo que existan regulaciones racionales para la intervención sapiente del mercado, sin alteraciones nocivas provenientes del sistema jurídico o de operadores heterodoxos como la Corte Constitucional. La normatividad y la justicia no pueden elevar los costos de las transacciones, así como tampoco modificar irracionalmente la vida de las relaciones de intercambio.

Como se expuso en el Capítulo III de esta segunda parte, es preciso ampliar la mercantilización de los servicios de salud iniciada por la Ley 100 de 1993, es pertinente someter a la misma lógica la educación pública y privatizar aún más su calidad, hay que debilitar la educación superior estatal y ampliar y profundizar la privatización de los servicios públicos. Contribuyen a esa política las reformas al Instituto de Seguros Sociales, a Ecopetrol, a Telecom y a la Caja Nacional de Previsión, todas orientadas a introducir modalidades no estatales de gestión. La responsabilidad no es del Estado, es del sector privado que presuntamente sirve a la nación, y de la comunidad que debe renunciar a sus privilegios y asumir los riesgos como socio de la gestión pública. Incluso la propia justicia debe dejar de ser una misión del Estado para volverse un servicio atendido y financiado por sus propios usuarios, con instituciones y mecanismos no necesariamente estatales.

Pedirle ahora al Estado que sea benefactor de la sociedad y sobre todo de los más débiles es una pretensión inadmisible. Es un regulador neutro que apela a la responsabilidad de los ciudadanos y a su cultura participativa. Educación, salud, vivienda, seguridad social, empleo, servicios públicos no son problemas del Estado, sino de la propia comunidad, de la inasible sociedad civil, del mercado...

4.3 El régimen colombiano abraza sin dudas ni salvedades los mandatos del imperio

Como Estado nacional, el colombiano actual opera de manera abierta y confesa en la misma dirección del mundo imperial contemporáneo. La circunstancia interna lo ha colocado en la misma orilla de la posición antiterrorista y así obtiene sin duda algunas ventajas y beneficios de los Estados Unidos de América y de los miembros de la comunidad internacional que comparten con ese país la dirección política del Imperio en este momento específico. Acompañó sin restricciones ni explicaciones válidas la intervención bélica en Iraq y comparte las políticas frente al conflicto palestino-israelí.

En lo económico-social se separa de sus hermanos latinoamericanos y, siguiendo el ejemplo explicablemente prematuro de Chile, abandona los propósitos integracionistas de la Comunidad Andina de Naciones; desdeña la posibilidad de la alianza con el Mercosur, y se apresura, para obtener supuestas ventajas, a proponer un tratado bilateral con los Estados Unidos ante la prolongación indefinida de la concreción de la iniciativa del ALCA. Ya el gobierno colombiano está de acuerdo con la flexibilización del mercado de trabajo, con la desregulación indiscriminada de los flujos comerciales y de servicios, con la apertura ilímite a la inversión extranjera, con la liberalización del capital financiero y con la apertura interna a la privatización[24]. No puede esperar el ALCA, debe ganar tiempo y de paso adelantarse a los demás países competidores del continente. No importa que "la supuesta apertura del mercado de los E. U. no alcanza a compensar las desventajas de la nuestra. Especialmente, como en todo Latinoamérica, en el ámbito de la agricultura".[25]

La articulación con el Imperio y con su principal agente, los Estados Unidos de América, es absoluta. Las pruebas son más que suficientes: en poco tiempo han desfilado por Colombia Colin Powell, Donald Runsfeld y otros altos funcionarios del

24 Estos elementos se toman de la presentación sobre el ALCA de Jairo Estrada Álvarez, "La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del área de libre comercio de las Américas-ALCA", en *Marx Vive. Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

25 Moncayo Salcedo, Héctor León, "Tratado bilateral de libre comercio. La visita del procónsul", en *Actualidad Colombiana*, Bogotá, año XIV, No. 365, 2003.

gobierno estadounidense. No hay duda de que el Estado colombiano, con la ayuda eficiente de su actual régimen autoritario, asume y acepta el lugar subordinado que le corresponde en el Imperio.

5. Los riesgos evidentes e inadvertidos

El régimen marcha muy campante, pero no advierte los riesgos que le asechan. La euforia autoritaria y sobre todo el auge, hasta ahora no interrumpido, de la figura bonapartista del actual presidente impiden apreciar las consecuencias de las orientaciones políticas en curso. Del lado del régimen político seguramente es posible rediseñar el Estado a imagen y semejanza de la orientación represiva que exige la "seguridad democrática", sin mayores disensos y con el aplauso de la opinión pública, como lo registran todas las encuestas y sondeos. Y en cuanto a las transformaciones estructurales del Estado y su integración a la globalización imperial, seguramente sus políticas y acciones serán exitosas.

Pero la sociedad, sus sujetos y sus organizaciones sociales y políticas, por muy débiles que sean y así en este momento estén enceguecidas por el 'embrujo'[26] del régimen y se sientan inhibidas por la consigna antiterrorista, tienen un límite objetivo señalado por sus reales condiciones de existencia. El lenguaje popular emplea la expresión "no hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista", y la situación actual no escapa a esa sabia formulación.

Voceros muy ortodoxos lo han advertido. Más que el 'hueco fiscal', como se ha llamado a las exigencias ilimitadas de recursos para atender las urgencias de la política de seguridad democrática frente a las recomendaciones del FMI de ajuste fiscal, lo que inquieta es el 'hueco social':

> La tasa de pobreza -una de las más altas del continente- es de 67%. La inequidad en la distribución del ingreso crece. Las grandes ciudades se parecen cada vez más a privilegiados jardines rodeados de desérticos cinturones de miseria. De los 12,2 millones de campesinos, 10,6 millones son pobres y 176 mil niños entre los 7 y los 11 años trabajan, muchos en condiciones infrahumanas. [...] La inversión social ha venido en picada a partir de 1997. La cantidad de pobres volvió a niveles de 1994 y los índices de violencia intrafamiliar van en aumento, al tiempo que crecen enfermedades como el sarampión, la tosferina, la malaria y el dengue. La cobertura escolar entre el 30% más pobre de la población ha bajado.[27]

26 La expresión es de Carlos Gaviria Díaz en "El Referendo en blanco y negro", reportaje publicado en la *Revista Credencial*, No. 195, febrero de 2003.

27 Editorial del diario *El Tiempo* del jueves 7 de agosto de 2003. En este pronunciamiento del principal y prácticamente único medio escrito de cobertura nacional se agrega: "La disyuntiva es la misma: no habrá riqueza para repartir mientras no haya seguridad, pero hay demasiados colombianos sumidos en la miseria y en el desamparo. Se necesita orden, es cierto, pero también se hace imperativo aplicar a fondo el acelerador para materializar una larga lista de reformas y cambios aplazados a favor de los más desprotegidos. De no ser así, el hueco social seguirá aumentando hasta proporciones que, algún día, nos podría chupar a todos".

Es aún muy temprano para imaginar los escenarios que habrán de presentarse. Por ahora el régimen autoritario no tiene obstáculos para su ampliación y profundización, sobre todo si recibe la legitimación plebiscitaria del referendo, si la inflexión terrorista de los grupos subversivos no se modifica y si no germinan y florecen alternativas que logren sustraerse al discurso ideológico dominante y liberarse del maniqueismo de la seguridad democrática. El régimen apenas empieza y tiene ante sí múltiples posibilidades de despliegue y desarrollo, no exentas de amenazas; pues es cierto, como algunos señalan,[28] que el exceso de autoritarismo puede llegar a horadar la simpatía popular; el afán unanimista puede asfixiar toda oposición, incluso en el marco propiamente democrático, y la obsesión de la seguridad democrática puede continuar olvidando la pobreza y las malas condiciones de existencia de la población.

28 Pardo García-Peña, Rodrigo, "¿Se mantendrá el apoyo? Uribe. Retos y amenazas", en *El Tiempo*, Bogotá, 7 de agosto de 2003.